Université de Rennes - Faculté de Droit

ESSAI
SUR LA
NATURE JURIDIQUE
DES
Concessions Minières

Le Nouveau Régime des Mines
et la Loi du 9 Septembre 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le MERCREDI 15 MARS, à 15 heures

PAR **A. LEDOUX**

Lauréat de la Faculté de Droit
Substitut du Procureur de la République
près le Tribunal de Première Instance d'Alençon

Jury { MM. THELOHAN, professeur.
BONNARD, professeur, Président.
SIBERT, Agrégé.

RENNES
IMP. DE LA « PRESSE DE BRETAGNE »

1922

Université de Rennes ~ Faculté de Droit

ESSAI

SUR LA

NATURE JURIDIQUE

DES

Concessions Minières

Le Nouveau Régime des Mines
et la Loi du 9 Septembre 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

LE MERCREDI 15 MARS, à 15 heures

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

PAR **A. LEDOUX**

Lauréat de la Faculté de Droit
Substitut du Procureur de la République
près le Tribunal de Première Instance d'Alençon

Jury { MM. THÉLOHAN, professeur.
BONNARD, professeur, Président.
SIBERT, Agrégé.

RENNES
IMP. DE LA « PRESSE DE BRETAGNE »
—
1922

ESSAI

SUR LA

NATURE JURIDIQUE

DES

Concessions Minières

Le Nouveau Régime des Mines
et la Loi du 9 Septembre 1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A ma Femme

Ex animo

A mes Parents

A ma sœur Marthe

In memoriam

Bibliographie

AGUILLON. — *Législation des Mines en France.* Paris, 2e édition 1912.

AGUILLON. — *Quatre Décrets de Concessions de Mines.* (*Revue Politique et Parlementaire,* n° 10 juin 1912).

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT des 19 et 26 décembre 1907. (D. P. 1908, 3, 45).

BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de Droit Administratif.* Paris, 9e édit. 1920.

CAUWÈS. — *Cours d'Economie politique.* Paris, 3e édition, tome I.

COLSON. — *Cours d'Economie politique.* Paris, 1re édition, tome II.

COMTE (CHARLES). — *De la Propriété.* Paris 1880.

CHEVALIER. — *De la Propriété des Mines et de ses Rapports avec la Propriété superficielle.* Paris, 1876.

DALLOZ. — *Répertoire alphabétique. V° Mines.* Paris, 1854.

DALLOZ. — *Supplément au Répertoire alphabétique. V° Mines.* Paris, 1892.

DOMAT. — *Droit public.* Paris 1777.

DUGUIT. — *Le Droit Individuel et le Droit Social.* Paris, 1901.

DUFOUR. — *Droit Administratif appliqué,* 3e édition. Paris, 1879, 1870, t. VI, chapitre 22.

GIDE (CHARLES). — *Cours d'Economie politique,* 5e édition. Paris 1919.

GUYOT (Yves). — *Un Interprétation nouvelle de la Loi du 21 Avril 1810.* (*Journal des Economistes*, n° 15 février 1918.

GIRARD (Pierre). — *Les Redevances minières au point de vue fiscal.* Thèse, Nancy, 1911.

GAUDUCHEAU. — *Le Concessionnaire de service public et l'Autorité concédante.* Thèse, Rennes, 1912.

HAURIOU. — *Précis de Droit Administratif et de Droit Public général.* Paris, 9e édition, 1919.

JENOUVRIER. — *Rapport du 3 Avril 1919.* Sénat. Doc. Parl. 1919, p. 218.

KRUG-BASSE. — *De la Propriété des Mines.* Paris, 1888.

JOURNAL OFFICIEL. — *Documents Parlementaires* à partir de l'année 1871 et spécialement années 1918 et 1919.

DE LAUNAY. — *La Valeur Industrielle et Commerciale de l'Alsace-Lorraine.* (*Revue des Deux-Mondes*, n° 15 juillet 1919).

DE LAUNAY. — *La Conquête minérale.* Paris 1908.

LOCRÉ. — *Législation sur les Mines.* Paris 1878.

LEROY-BEAULIEU (Paul). — *Un Cas curieux et fatal de Paralysie générale gouvernementale! La Suspension depuis plusieurs années de l'Octroi en France des Concessions de Mines.* (*Economiste Français*, n° 22 juillet 1911).

MIRABEAU. — *Premier et second Discours sur les Mines.* (Archives Parlementaires, tomes XXIV, XXVI et XXVII).

MONITEUR. — *Année 1837*, pages 748 à 885.

PERRIQUET. — *Les Contrats de l'Etat.* Paris 1890.

PLANIOL. — *Traité Elémentaire de Droit Civil*, tome I, 7e édition. Paris 1915-1918.

PINCHON. — *De la Propriété des Mines dans ses Rapports avec la Propriété de la Surface.* Paris 1875.

PERRIER (Léon). — *Rapport 2 août 1918. Chambre*

des Députés. Doc. Parlem. 1918, p. 1318 et suiv.

DE RECY. — *La Propriété des Mines. (Revue des Deux-Mondes*, nos 1er, 15 décembre 1889).

ROLLAND (LOUIS). — *Le Refonte de la Législation Minière. (Revue Politique et Parlementaire*, n° 10 juillet 1910).

ROLLAND (LOUIS). — *La Situation Juridique des Exploitants de Mines. (Revue de Droit Public et de la Science Politique*, nos octobre, novembre, décembre 1911).

ROLLAND (LOUIS). — *Le Nouveau Régime des Mines. La Loi du 9 Septembre 1919. (Revue de Droit Public et de la Science Politique*, nos octobre, novembre, décembre 1920).

REY. — *Traité de la Propriété des Mines*. Paris 1885.

REGNAULT D'EPERCY. — *Rapport sur la Loi des 12-28 Juillet 1791*. (Archives Parlementaires, tome XXIV, p. 229. Séance du 10 mars 1791).

RICHARD. — *Le Régime Minier*. Paris 1911.

SPLINGARD. — *Des Concessions de Mines dans leur Rapport avec le Droit Civil*. Paris 1880.

TURGOT. — *Œuvres complètes. Collection Daire*. Livre II, p. 130.

VILLAIN (FRANÇOIS). — *L'Etat actuel de l'Industrie Minière de la Lorraine*. Paris 1908.

VILLEY. — *La Législation des Mines. (Revue d'Economie Politique*, janvier, février 1919).

Introduction

Après quatre années d'une lutte ardente, la France a retrouvé la paix. Paix réparatrice mais combien chèrement achetée ! La victoire, en effet, à mesure que les années s'écoulent, nous fait apparaître plus clairement « l'effroyable profondeur des blessures reçues ». Notre pays sort de la bataille appauvri et meurtri. Notre industrie se trouve paralysée par la disette de machines et de matières premières. Une crise financière aiguë, aggravée par l'état inquiétant des changes, pèse lourdement sur notre commerce et notre industrie.

La France, après avoir, suivant un mot célèbre « fait la guerre » doit maintenant organiser la paix. Toutes les énergies françaises doivent se grouper en un faisceau irréductible pour rendre au pays la prospérité économique à laquelle la force de travail de ses habitants et ses admirables richesses naturelles lui donnent un droit incontestable. Seule une production méthodique, accrue de jour en jour, peut permettre d'atteindre ce but. Aussi bien cette question de la production préoccupe-t-elle à bon droit tous les esprits. N'est-ce pas un chef socialiste allemand, Karl Kautsky qui, hier, prononçait ces paroles : « Il y a une question « plus urgente que celle du régime de la production ; « c'est la question de la production elle-même. Notre « devoir le plus pressant est de ranimer le travail « détourné de son but par la guerre. Il faut à l'Alle- « magne accumuler les matières premières. »

Dans la lutte économique qui succède à la lutte des armes, il importe que la France ne soit pas vaincue.

Or, la prospérité économique d'un pays dépend dans une large mesure, d'une exploitation méthodique et intensive de ses richesses naturelles et parmi ces richesses figurent au *premier rang* les ressources minérales. L'importance de la houille et du minerai de fer, pour ne citer que celles-là dans le développement de l'industrie nationale, n'est plus à démontrer.

La France possédait avant la guerre, des richesses minières importantes. De nouvelles découvertes sont faites chaque jour dans ce domaine [1].

Les deux trésors souterrains les plus utiles, le fer et la houille, sont assez abondants.

Notre production de minerai de fer suffisait à notre consommation d'avant guerre. La victoire a consolidé sur ce point, notre position. Le traité de Versailles du 28 Juin 1919 nous attribue, en effet, en totalité, le bassin minier lorrain, qui constitue, dans l'état actuel de l'industrie sidérurgique, la principale ressource européenne. Un économiste distingué, M. de Launay, a pu fixer à cinq milliards de tonnes environ la capacité d'extraction de ce bassin et il a pu ajouter sans exagération, que « avec la Lorraine, le massif Breton et « l'Afrique, nous possédons désormais le plus beau « stock de fer européen : nous pouvons devenir les « marchands de l'Europe » [2].

La découverte dans l'ouest de la France, en Normandie, en Bretagne et dans l'Anjou, d'importants gisements de minerai de fer, qui représentent un gain d'environ 2 milliards de tonnes, l'union douanière avec la France, du Luxembourg, pays producteur nous donnent sur ce point une position incomparable.

---

(1) C'est ainsi que la presse signalait récemment la découverte de gisements pétrolifères, tant dans notre sous-sol métropolitain (Hérault, Basses-Pyrénées, Landes, Gard, Loire-Inférieure, Ain, Haute-Loire, Jura, Haute-Savoie, Isère, Ardèche, Maine-et-Loire, Var), que dans celui de nos colonies de l'Afrique du Nord.

(2) De Launay. La valeur industrielle et commerciale de l'Alsace-Lorraine. (*Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1919, p. 401).

Il en est différemment en ce qui concerne la houille. La France, si riche en minerai de fer, possède en quantité insuffisante « *ce pain de l'industrie* ». Sa production annuelle ne dépassait pas, avant la guerre, 40 millions de tonnes, pour une consommation qui s'élevait à 60 millions. Cette pauvreté en houille lui interdisait la grosse production et paralysait toutes les industries, à rendement intensif.

La guerre a causé dans ce domaine des ravages considérables.

Notre bassin houiller du Nord et du Pas-de-Calais qui fournissait les 2/3 de notre production générale a souffert de l'invasion. De nombreuses fosses ont été détruites systématiquement. Elles ne pourront pas être remises en exploitation avant une dizaine d'années [1]. L'attribution en pleine propriété des mines du bassin de la Sarre [2], dont la superficie utilisable atteint 220.000 hectares et dont l'extraction dépasse 17 millions de tonnes, la fourniture imposée à l'Allemagne par le traité de Paix, de 20 millions de tonnes pendant plusieurs années permettront de compenser, en partie, cette destruction.

A côté de la houille et du minerai de fer, les découvertes récentes de gisements d'anthracite en Algérie, de quartz aurifères dans la Mayenne et la Haute-Vienne, l'exploitation des mines de sel de la région de Sarreguemines et des mines de potasse de la Haute-Alsace permettront d'accroître la production de nos substances minérales.

Il résulte de ce bref aperçu de notre situation

---

(1) Les cuvelages crevés immobilisent dans le bassin de Lens une production de 8 millions de tonnes ; à Courrières et à Dourges 4 millions ; dans le département du Nord 8 millions, — au total 220 fosses inutilisables, la moitié de notre production nationale annihilée avec les 3/4 de notre production de coke métallurgique. (De Launay. *Revue des Deux-Mondes*. Le reconstitution minière de la France, 15 septembre 1920).

(2) Article 45 du Traité de Versailles.

minière, qu'il importe, au plus haut point, d'assurer une bonne exploitation des richesses de notre sous-sol, aussi bien pour les mines actuellement exploitées que pour celles qui seront découvertes dans l'avenir. Une législation sage, appropriée aux circonstances, tenant compte du progrès scientifique, doit permettre d'en tirer le meilleur parti possible. Le législateur et le gouvernement l'ont compris. Au cours de la guerre, dans un rapport adressé au Président de la République et qui précédait le décret du 9 novembre 1917, créant un Comité Consultatif des Mines, le Ministre de l'armement et des fabrications de guerre, écrivait avec beaucoup de raison : « La mise en valeur intensive des « richesses minières de la France doit être au premier « plan de nos préoccupations. » — Il convient d'accorder à l'exploitant cette stabilité de situation indispensable à toute industrie, tout en assurant le respect du principe, unanimement admis, qui domine toute législation minière moderne, à savoir que, la mine constituant une richesse sociale, l'Etat, représentant la collectivité possède à ce titre un droit d'intervention.

Comment se comporte à cet égard notre régime minier ? Quelle est la situation juridique de l'exploitant ? Quels droits l'exploitant possède-t-il sur le gisement minier ? Quelle est la nature juridique de ces droits ?

La loi du 21 avril 1810 a constitué jusqu'à ces derniers temps notre Code minier. Ses principes essentiels étaient les suivants. La mine était concédée par le Gouvernement en vertu d'un acte qui créait au profit du bénéficiaire, un droit de propriété. Cette propriété perpétuelle et gratuite, était en principe soumise aux règles du Code et à certaines dispositions exceptionnelles établies par la loi. La mine concédée constituait un immeuble. L'acte de concession n'était pas un contrat intervenant entre l'Etat et le concessionnaire mais un acte unilatéral instituant d'autorité un droit de propriété.

Cette loi du 21 avril 1810 a été, au cours du XIX[e] siècle, modifiée et complétée : en 1838, 1852, 1866, 1880, 1907, 1910 et 1911 [1] ; mais ces modifications n'ont porté que sur des points de détail. Les bases de notre régime minier furent maintenues. Ce régime a été l'objet de critiques parfois violentes, principalement en raison de ce fait, que sur les deux questions de la propriété des gisements et de leur exploitation, il n'apportait pas une solution nette. Il convient cependant d'indiquer, dès maintenant, que dans l'ensemble, ses effets ont été bienfaisants. Son principal mérite est d'avoir assuré la stabilité de la propriété minière, inconnue de l'ancien droit et de la période révolutionnaire et permis ainsi à l'exploitant de développer en toute sécurité son industrie.

Dès le lendemain même du vote de la loi, et principalement depuis 1871, des projets de refonte totale de la législation minière étaient déposés au Parlement. Ces projets, qui s'inspiraient d'idées assez diverses, ne vinrent même pas en discussion.

Cette refonte générale n'a pas encore abouti. Seule une réforme partielle vient d'être accomplie par une loi du 9 septembre 1919 qui modifie la loi de 1810 sur deux points mais à la vérité essentiels ; la perpétuité et la gratuité des concessions.

Les concessions minières au lieu d'être perpétuelles seront désormais temporaires. Elles auront une durée variable de 60 à 99 ans. Au lieu d'être gratuites, elles seront concédées moyennant une participation de l'Etat et du personnel ouvrier aux bénéfices. Les concessions de mines ne constitueront plus des immeubles mais des droits immobiliers, et comme tels, seront susceptibles d'hypothèques. La loi nouvelle n'est pas

(1) Lois des 27 avril, 4 mai 1838. Décrets des 21 octobre, 4 décembre 1852. Lois des 9, 17 mai 1866. Loi du 27 juillet 1880. Loi de finances du 8 avril 1910, article 4. Loi de finances du 13 juillet 1911, articles 138 et 139.

rétroactive. Les concessions antérieures restent régies par la loi du 21 avril 1810.

Cette loi nouvelle a-t-elle modifié la nature juridique de l'acte de concession et par là même la situation juridique de l'exploitant ? A-t-elle réalisé un progrès ?

C'est ce que nous voudrions rechercher au cours de la présente étude, en apportant ainsi très modestement notre contribution à l'étude des solutions économiques qu'impose l'après-guerre.

De nombreux systèmes sont possibles pour organiser la propriété et l'exploitation des mines. Mais le champ des discussions pratiques s'est restreint. Beaucoup d'opinions ne constituent plus maintenant que des discussions d'école. Il convient cependant ici d'esquisser le problème dans son ensemble sauf à insister sur les solutions qui sont considérées actuellement comme seules pratiquement réalisables.

Plusieurs personnes peuvent prétendre à la propriété et à l'exploitation de la mine :

1° Le propriétaire du sol qui recouvre le gisement minier ;

2° L'inventeur de la mine, celui qui l'a découverte ;

3° L'Etat qui serait à la fois propriétaire et exploitant ;

4° Un concessionnaire qui reçoit de l'Etat et la propriété et le droit d'exploiter ou seulement le droit d'exploiter, la propriété restant à l'Etat.

De tous ces systèmes, c'est le dernier, celui du concessionnaire, qui paraît actuellement être seul pris en considération.

1° *Le propriétaire du sol propriétaire et exploitant de la mine.* — Dans un premier système, dit *système de l'accession,* la propriété des substances minérales n'est pas séparée de la propriété de la surface. Ce système a été défendu par Merlin et par Quesnay qui s'appuyaient sur le droit naturel.

Cette solution se heurte à des *objections d'ordre théorique* et *d'ordre pratique*.

L'accession est un moyen d'acquérir une chose comme accessoire d'une autre chose dont on a la propriété. Le tréfonds serait donc considéré comme un accessoire de la surface. C'est ce qu'il est difficile d'admettre. La propriété de la surface et la propriété du tréfonds sont essentiellement distinctes, matériellement et logiquement. Un auteur, de Récy [1], a contesté cependant cette séparation et reprenant les arguments des physiocrates, considère *comme naturellement inséparables*, la propriété du dessus et celle du dessous. Il semble surtout frappé des difficultés que toute autre conception engendrerait fatalement. Ces difficultés sont certaines. Elle ne peuvent cependant pas amener à considérer comme ne faisant qu'une ou deux propriétés que la nature a séparées, que l'on conçoit comme nettement distinctes et dont l'existence juridique ne peut pas se justifier par les mêmes motifs.

Admettre d'ailleurs que le propriétaire de la surface l'est aussi du tréfonds en vertu du droit d'accession n'est pas exprimer la cause de l'acquisition de la propriété nouvelle. Le mot « accession » exprime, en effet, seulement une circonstance de fait. Cette cause ne peut être ni l'occupation, ni le travail. Si donc la loi positive rattache l'une à l'autre, la propriété du sol et la propriété de la mine, il faut reconnaître avec M. Berthelemy, qu'elle crée un droit nouveau, mais qu'elle ne constate pas un droit préexistant [2].

Enfin la réunion des deux propriétés entre les mains du propriétaire de la surface se heurte à des considérations d'ordre pratique d'une importance capitale.

Toute exploitation rationnelle devient, en effet, impossible, puisque les galeries des mines doivent

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1er et 9 décembre 1899. La propriété des mines.

(2) Traité élémentaire de Droit administratif, p. 717.

s'arrêter aux limites conventionnelles des domaines qui recouvrent la superficie. De plus, il n'existe aucune garantie contre le défaut d'exploitation ou contre l'incapacité du propriétaire.

« On démontre par le raisonnement et par l'expé-
« rience, dit excellemment M. Héron de Villefosse, que
« si le propriétaire d'un terrain a le droit d'exploiter à
« son gré, les portions du gîte qui se montrent sous sa
« propriété, il est bientôt hors d'état de continuer ces
« travaux précaires, tant parce que ce gîte sort tout à
« coup de son terrain pour passer sous celui d'un autre
« propriétaire que parce qu'il convenait d'attaquer ce
« gîte d'après sa disposition naturelle en des points
« situés loin de toutes les propriétés où il s'en est
« montré quelques portions au jour ».

De même Mirabeau avait, au moment de l'élaboration de la loi du 12-28 juillet 1791, fait justice des droits prétendus du propriétaire du sol, dans un discours resté célèbre. « Je dis que la Société n'a fait une
« propriété du sol qu'à charge de la culture, et sous
« ce rapport le sol ne s'entend que de la surface. Je dis
« que dans la formation de la Société, on n'a pu regar-
« der comme propriété que les objets dont la Société
« pouvait alors garantir la conservation. Or, comment
« aurait-on empêché que, à 200 pieds au-dessous d'un
« propriétaire, on n'exploitât la mine que le propriétaire du sol aurait pu lui appartenir? Je dis que si
« l'intérêt commun et la justice sont les deux fonde-
« ments de la propriété, l'intérêt commun et l'équité
« n'exigent pas que les mines soient des accessoires de
« la surface. Je dis que l'intérieur de la terre n'est pas
« susceptible d'un partage; que les mines, par leur
« nature irrégulière le sont encore moins : que, quant
« à la surface, l'intérêt de la Société est que les pro-
« priétés soient divisées : que, dans l'intérieur de la
« terre, il faudrait au contraire les réunir et qu'ainsi
« la législation qui admettrait deux sortes de propriété
« comme accessoires l'une de l'autre et dont l'une

« serait inutile par cela seul qu'elle aurait l'autre pour « base et pour mesure serait absurde. »

Aussi les partisans de ce système, qui reconnaissent les premiers, ses inconvénients pratiques, ont-ils proposé pour y remédier, d'organiser des syndicats de propriétaires, comme il s'en forme pour le dessèchement des marais ou d'établir des règlements sur l'usage de la propriété minière de manière à obvier à l'incapacité du propriétaire. Ces remèdes sont inutiles. Ils suppriment, comme le fait remarquer M. Berthelemy [1], l'avantage qu'on voyait dans l'extension aux mines du droit commun de la propriété. Le système de l'accession doit donc, à notre avis, être rejeté.

2° *L'Inventeur de la mine.* — Un second système dit *système de l'occupation ou de l'invention*, considère que les mines sont, à leur origine et dans leur essence, des *res nullius* qui, en principe, doivent suivre les règles ordinaires du droit commun, c'est-à-dire devenir la propriété définitive et perpétuelle du premier occupant. La mine doit appartenir à l'inventeur et l'Administration ne doit intervenir que pour constater la découverte et limiter, dans l'intérêt général, les avantages attribués à l'inventeur.

Ce fut la thèse soutenue par Turgot dans un mémoire présenté au Conseil d'Etat, au moment de l'élaboration de la loi de 1791 [2]. Il n'admettait aucune réglementation de l'Etat dans l'exploitation des mines. En cela, il restait, d'ailleurs fidèle aux théories de son ami Gournay et de son maître Quesnay sur le rôle abstentionniste de l'Etat qui, dans leur conception, doit purement et simplement : « laisser faire et laisser passer. » Ce système a été admis depuis par de nombreux auteurs, notamment M. Krug Basse.

Il est certain que l'inventeur a des titres plus sérieux

(1) *Op. cit.*, p. 718.
(2) Œuvres de Turgot. Collection Daire. Livre II, p. 130.

à faire valoir que le propriétaire de la surface. Si l'on entend, en effet, par produire, le fait de découvrir une utilité nouvelle, on peut dire, avec M. Charles Gide, de l'inventeur, qu'il a, au sens immatériel, mais économique du mot, « produit la mine. » De plus ce système présente cet avantage de favoriser la découverte des mines, en attribuant la propriété de ces mines à celui qui les aura, le premier, découvert, au prospecteur.

Ce système de l'invention doit cependant être rejeté. Il se heurte, en effet, comme le précédent, à des difficultés d'ordre théorique et pratique.

Si l'on considère que la mine est une *res nullius*, il faut logiquement attribuer à l'inventeur, non la propriété de tout le gisement minier, mais la propriété des matériaux qu'il a effectivement atteints. La découverte du gisement n'équivaut pas à son occupation, car l'occupation suppose une appréhension matérielle. La loi pourrait sans doute établir que la mine, sur un périmètre à déterminer, autour du premier point d'attaque ou d'occupation effective, serait attribuée à l'inventeur. Il n'en résulterait pas moins des difficultés très considérables et des luttes constantes entre explorateurs, comme cela est arrivé en Galicie, où existe ce régime.

Mirabeau, au cours de l'élaboration de la loi de 1791, après avoir envisagé les droits du propriétaire, avait examiné les droits de l'inventeur et combattu la thèse de Turgot. « Admettra-t-on le système du droit du pre-
« mier occupant ? C'est alors qu'on va tomber dans un
« étrange chaos. Quelle sera la propriété de celui qui
« aura touché le premier une mine ? Il n'aura certai-
« nement que ce qu'il aura touché... ce filon de
« 10 toises, de 100 toises est à lui ; mais si le filon a
« 1000 toises et plus, l'autre bout lui appartient-il,
« quoiqu'il ne l'ait pas trouvé, quoiqu'il n'en con-
« naisse ni la direction ni l'existence ? Un autre

« mineur peut aussi, sans doute, l'exploiter ; il sera « à son tour, le premier occupant... » [1].

Il est intéressant, sans doute, de stimuler les recherches, mais il existe d'autres moyens que d'attribuer à l'inventeur la propriété de la mine découverte.

3° *L'Etat.* — Un troisième système dit *système de la domanialité,* attribue à l'Etat la propriété de la mine. La mine est considérée comme *un bien sans maître.* Les mines tirent, en effet, comme le fait remarquer très justement M. Cauwès [2], leur valeur du milieu social dans lequel elles se trouvent. Une mine dans le désert est sans valeur. Or, ce milieu social, est dû lui-même en grande partie, aux travaux d'intérêt général accomplis par la Société tout entière : la mine à tous, c'est la mine à l'Etat.

Les mines constituent, dans ce système, des biens domaniaux qui appartiennent, en pleine propriété, à l'Etat. Le Gouvernement peut donc confier, dans les limites qu'il lui plaît, soit à perpétuité, soit à temps, le droit de les exploiter. De même il peut exploiter les mines en régie.

Ce système compte un grand nombre de partisans parmi les propagateurs du communisme et du socialisme. Il ne nous paraît pas mieux fondé que les deux précédents.

Rationnellement, il n'est pas exact de dire que la mine est un bien sans maître. « Au sens juridique du mot, dit M. Planiol, les choses deviennent des biens, non pas lorsqu'elles sont utiles à l'homme, mais lorsqu'elles sont appropriées » [3]. Or, la mine, avant d'être exploitée, n'est qu'une chose. Personne ne conteste à l'Etat, dans l'intérêt général, de provoquer et de surveiller l'exploitation des richesses minérales. Mais

---

(1) Premier discours sur les mines. Archives parlementaires, XXVI, p. 441 et suiv.

(2) CAUWÈS. Economie politique, 3e édit., t. I, p. 557.

(3) Traité élémentaire de Droit civil, t. I, p. 663.

c'est aller trop loin qu'affirmer, en même temps, que ces richesses doivent être considérées comme appartenant à la collectivité et font partie du domaine de l'Etat.

La logique juridique conduit donc à réfuter le système de la domanialité. La loi positive pourrait le proclamer s'il était établi et prouvé qu'en conférant à l'Etat la propriété des mines qu'on assurât l'exploitation des gisements miniers de la manière la plus conforme à l'intérêt général.

Mais ce système de la domanialité comporte des conséquences pratiques qui ne sont pas sans danger et qui, à notre avis, doivent conduire à son rejet.

Si l'Etat est propriétaire des mines, il faut qu'il choisisse comme mode d'exploitation la régie ou la concession.

L'exploitation en régie semble, au premier abord, la règle. Mais elle fait perdre à l'industrie minière les avantages de la concurrence; or, une exploitation minière est une industrie qui exige une liberté d'allure et un esprit d'initiative incompatibles avec le formalisme administratif. L'Etat, aux dires de certains auteurs apparaît comme le plus mauvais des exploitants. Si l'on préfère le régime des concessions, il ne sert à rien de déclarer alors l'Etat propriétaire des gisements miniers. De plus il est illogique d'admettre les concessions perpétuelles et nous verrons cependant que seule la perpétuité de la mine assure sa prospérité.

Enfin on a fait remarquer qu'il est à craindre que l'Etat, propriétaire de mines, n'y cherche surtout un rendement fiscal ou qu'au contraire, sous la pression des politiciens, il ne soit tenté d'accueillir des propositions d'expériences compromettantes pour la richesse minière du sol et nuisibles à l'intérêt général.

Les inconvénients pratiques de la domanialité des mines sont donc certains. Ils peuvent, sans doute, être atténués par une législation prudente sur l'usage que peut faire l'Etat de cette partie de son domaine par

l'institution par exemple de la mise aux enchères des mines ou leur mise en location, ou en réservant à l'Etat la faculté de racheter les concessions louées ou de se rendre actionnaire dans les Sociétés de mines.

Mais alors le système aboutit aux mêmes résultats pratiques que celui qui fait intervenir l'Etat, non comme propriétaire, mais comme souverain et nous pensons avec M. Berthelemy que « l'intervention de la puissance publique dans l'exploitation des mines s'impose, quelque système qu'on propose. Si elle est suffisante, ne la compliquons pas inutilement en assignant à l'Etat une propriété qui ne lui appartient pas nécessairement » [1].

Le propriétaire de la surface, l'inventeur et l'Etat ne peuvent donc, selon nous, justifier d'un droit de propriété sur la mine découverte. Qui, dans ces conditions, pourra s'emparer du gisement minier et exploiter ce gisement ?

Nous croyons en théorie que la mine est une *res nullius*, sur laquelle personne ne peut revendiquer un droit de propriété. En pratique cette mine est une richesse sociale. Son exploitation doit être conforme à l'intérêt public. L'Etat doit donc intervenir dans cette exploitation comme représentant de la collectivité. Un intérêt social évident s'attache à l'exploitation normale rationnelle et continue des gisements minéraux. Elle doit se faire dans des conditions satisfaisantes, elle ne doit pas être interrompue au risque de laisser en souffrance les besoins des consommateurs. D'autre part la surveillance de l'Etat doit se manifester pour s'assurer que l'exploitant ne nuit pas abusivement aux propriétés du voisinage, pour veiller à ce que des précautions soient prises en ce qui concerne son personnel. Pour mettre en œuvre ces diverses idées, il faut nécessairement que l'Etat, au nom de l'intérêt général, puisse s'emparer de la mine.

---

(1) *Op. cit.*, p. 720.

Mais doit-il exploiter lui-même ou confier cette exploitation à un particulier?

Nous avons déjà signalé, en étudiant le système de la domanialité les inconvénients de l'exploitation d'Etat. Celle-ci avait avant la guerre de nombreux partisans.

Entre les mains de l'Etat, disait-on, les mines deviendraient une source presque inépuisable de profits. Le Trésor public s'enrichirait des dividendes actuellement perçus par les actionnaires. Dans le régime des concessions, les concessionnaires, une fois nantis, exploitent mal et abusent de leur puissance patronale à l'égard des ouvriers.

Ces arguments peuvent être facilement réfutés. La guerre qui a vu éclore tant d'entreprises d'Etat se charge de répondre à ceux qui présentent la nationalisation des mines comme une source de profits pour le Trésor. On peut dire, sans exagération, que l'Etat a fait faillite dans presque toutes les entreprises qu'il a créées au cours des hostilités. Faut-il rappeler ici seulement la réquisition générale de la marine marchande qui a abouti à une gestion déficitaire qui obère maintenant encore notre budget, cependant si lourdement chargé? Certains concessionnaires ont pu, sans doute, abuser de leur droit de propriété et considérer leur privilège comme une marchandise de spéculation en vendant ou en louant leurs droit mais il n'y a pas besoin de recourir à l'exploitation de l'Etat pour supprimer les abus qui sont nés de l'absolutisme du droit de propriété minérale. La vérité est que l'Etat ne peut et ne doit pas être un commerçant. L'Etat français actuel n'est pas organisé pour jouer le rôle d'un commerçant et d'un industriel. Il n'a pour cela aucune aptitude et se perd facilement dans la routine ou la paperasse. Il n'existe pas, en effet, chez les dirigeants de l'entreprise d'Etat, ce levier puissant de l'intérêt personnel qui aiguillonne l'activité et qui permet de soutenir la concurrence des entreprises similaires.

« Etrange conception, disait en 1885, M. Arthur « Desjardins, que celle d'un pays où pour arriver à « un plus grand développement possible de richesses « et de forces, on supprime, en brisant le ressort de « l'initiative individuelle, le premier élément de la « richesse et de la force » [1]. Il faut avoir le sens du relatif et de l'opportun.

En résumé, nous croyons donc, que dans un régime minier bien compris, l'Etat, au nom de l'intérêt général, doit s'emparer de la mine et en confier l'exploitation à un particulier.

A vrai dire, actuellement, la discussion quant au régime des mines, ne porte plus que sur le système de la concession à un particulier, mais il était nécessaire de passer en revue les diverses théories jusqu'ici soutenues sur la propriété et l'exploitation des mines pour bien limiter notre sujet.

La question qui se pose alors est celle de savoir quelle doit être la nature juridique de l'acte de concession et par suite la situation juridique du concessionnaire pour que la mine soit susceptible de produire son maximum de rendement social, puisque la mine est unanimement considérée à l'heure actuelle comme une richesse sociale.

Pour rechercher cette nature juridique de l'acte de concession, nous croirons devoir nous inspirer de la méthode suivante : des faits que nous étudierons, nous essaierons de dégager des principes qui nous permettront de construire des théories et de formuler des règles générales. Une législation n'est, en effet, efficace, qu'autant qu'elle s'inspire de principes définis. L'œuvre du législateur est de choisir entre des systèmes souvent opposés, le plus adéquat au but qu'il se propose.

La loi nouvelle du 9 Septembre 1919, est le résultat

---

(1) *Revue des Deux-Mondes.* Livraison 1er avril 1885, p. 847.

d'une évolution qui s'est produite dans l'exploitation minière. Les réformes qu'elle inaugure ont été inspirées par des besoins nouveaux. Il conviendra, dans ces conditions d'étudier d'abord les motifs qui ont inspiré cette modification législative, après avoir précisé le régime légal, dégager les raisons de fait de ses règles, puis construire ensuite les concepts juridiques qui l'expliquent logiquement et peuvent conduire par déduction à des règles non prévues par la loi. Nous dégagerons la nature juridique de l'acte de concession de l'étude des besoins économiques auxquels la concession minière doit répondre.

Les systèmes concevables ne manquent point. On peut d'abord envisager l'acte de concession comme un acte constitutif de propriété dont le régime serait intégralement fixé par la loi, sans adjonction ni dérogation possibles. On peut ensuite le construire comme un contrat de cession par l'Etat à titre gratuit ou à titre onéreux fixant certaines conditions qui viendraient compléter le régime fixé par la loi. Cet acte de cession attribuerait alors au profit de l'exploitant un droit de nature à déterminer — ou droit de propriété — ou autre droit réel. On peut enfin voir dans l'acte de concession une concession de service public. Alors la mine reste propriété de l'Etat.

Le choix de l'un ou de l'autre de ces systèmes a des conséquences différentes. Dans le premier cas, l'exploitant est un propriétaire soumis à un régime entièrement légal ; dans le second, il est titulaire d'un droit réel, et soumis à un régime à la fois légal et contractuel. Dans le troisième, il est un concessionnaire de service public. Notre œuvre est de rechercher le système juridique le meilleur et le plus adéquat au but proposé.

Notre étude, sera, dans ces conditions, divisée en quatre parties :

Dans une première partie, nous rechercherons quelle est la nature juridique de l'acte de concession, dans la

loi du 21 Avril 1810 et quel est le régime légal établi par cette loi.

Dans une deuxième partie, nous montrerons les modifications apportées à cette conception de 1810 par des lois ultérieures et par la pratique administrative.

Dans une troisième partie, nous ferons la même étude pour la loi nouvelle du 9 Septembre 1919.

Enfin dans une quatrième et dernière partie, nous ferons la critique de ces systèmes et nous rechercherons quel est celui qui doit être établi pour satisfaire aux besoins économiques.

Première partie. — La nature juridique de l'acte de concession d'après la loi du 21 Avril 1810.

Deuxième partie. — L'évolution dans la nature juridique de l'acte de concession.

Troisième partie. — La nature juridique de la concession minière dans la loi du 9 Septembre 1919.

Quatrième partie. — Essai de construction d'un système juridique et critique du régime nouveau.

PREMIÈRE PARTIE

La Nature Juridique de l'Acte de Concession d'après la Loi du 21 Avril 1810

La situation juridique de l'exploitant est définie par l'article 7 de la loi : « Il (l'acte de concession) donne la « propriété perpétuelle de la mine, laquelle est, dès « lors, disponible et transmissible, comme tous les « autres biens et dont on ne peut être exproprié que « dans les cas et selon les formes prescrites pour les « autres propriétés, conformément au Code civil et au « Code de procédure civile. Toutefois une mine ne « peut être vendue par lots ni partagée sans une auto- « risation préalable du Gouvernement, donnée dans « les mêmes formes que la concession ».

L'acte de concession crée donc au profit du bénéficiaire, un droit de propriété, en principe régi par le Code civil, exceptionnellement soumis à certaines dispositions restrictives de la loi. Le Gouvernement institue, d'autorité, au profit d'un particulier, ce droit de propriété.

Mais si l'on se reporte aux travaux préparatoires de la loi du 21 avril 1810, on se convainc, de suite, que ce système originaire n'a été adopté qu'après de longues hésitations.

Il est une question, en effet, qui domine toute la matière : celle de savoir à qui appartient la propriété du gisement minier avant sa concession. Cette ques-

tion qui se pose au début de toute législation minière, est susceptible, nous l'avons vu, de réponses divergentes. On peut considérer que le propriétaire de la mine est le propriétaire du sol qui recouvre le gisement, en vertu de la vieille idée que le propriétaire du dessus l'est aussi du dessous. On peut attribuer la propriété du gisement à celui qui l'a découverte, l'inventeur. Enfin on peut affirmer que le véritable propriétaire du gisement est l'Etat. Ce gisement n'est-il pas avant son exploitation, un immeuble vacant, donc propriété de l'Etat? En outre, la mine ne tire-t-elle pas sa valeur du milieu social dû, en grande partie, aux travaux d'intérêt général accomplis par l'Etat? Le Droit et la Justice conduisent à reconnaître l'Etat comme propriétaire de tous les gisements miniers non concédés.

La législation applicable au moment de l'élaboration de la loi était définie par l'article 552 du Code Civil et la loi des 12-28 Juillet 1791.

L'artice 552 C. Civil disait : « La propriété du sol « emporte la propriété du dessus et du dessous... Le « propriétaire peut faire au-dessous toutes les cons- « tructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de « ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent four- « nir, sauf les modifications résultant des lois et règle- « ments relatifs aux mines et des lois ou règlements de « police. »

Les lois et règlements relatifs aux mines consistaient dans la loi des 12-28 Juillet 1791, qui disposait dans son article 1er que : « Les mines et minières, tant métal- « liques que non métalliques, ainsi que les bitumes, « charbons de terre, ou de pierre et pyrites *sont à la* « *disposition de la nation,* en ce sens seulement que « ces substances ne pourront être exploitées que de « son consentement et sous sa surveillance, à la charge « d'indemniser, d'après les règles qui seront pres- « crites, les propriétaires de la surface, qui jouiront, « en outre, de celles de ces mines qui pourront être

« exploitées, ou à tranchée ouverte, ou avec fosse et « lumière, jusqu'à cent pieds de profondeur seule- « ment. » La concession ne pouvait excéder 50 années.

Ainsi donc, toutes les mines qui ne pouvaient être exploitées qu'avec fosses et galeries étaient mises à la disposition de la nation, et elles ne pouvaient être exploitées *que de son consentement*. Cette formule avait été insérée dans la loi à la demande de Mirabeau, à la suite d'une discussion fort vive à l'Assemblée Constituante. Le grand orateur avait fait justice des droits prétendus du propriétaire du sol, ainsi que du droit du premier occupant mais il avait également repoussé le principe de la domanialité, c'est-à-dire des mines propriétés de l'Etat. « Ce serait, disait-il, une « absurdité de dire que les mines sont à la disposition « de la nation, en ce sens qu'elle peut ou les vendre « ou les faire administrer pour son compte ou les régir « à l'intar des biens domaniaux ou les concéder arbi- « trairement » [1].

Cette loi de 1791 portait en elle son vice : en limitant à cinquante années la durée des concessions, elle incitait les concessionnaires, incertains du lendemain, à gaspiller les richesses minières mises à leur disposition. La nécessité d'une nouvelle législation minière s'imposa au bout de peu de temps [2]. Au moment de la rédaction du Code Civil, la question fut réservée, mais, dès 1806, le Conseil d'Etat était saisi d'un projet de loi sur la matière. Il ne mit pas moins de quatre années à l'examiner. Les détails de cette longue et laborieuse préparation nous ont été conservés par Locré [3]. Sept rédactions furent successivement examinées. Les principes de la législation comme les détails de leur appli-

(1) Archives parlementaires, XXVI, p. 441 et suiv.

(2) Une instruction ministérielle du 18 messidor, an IX (7 juillet 1801), avait cependant apporté à la loi de 1791, par une voie d'une régularité contestable, des modifications profondes et nombreuses.

(3) Législation sur les mines par le Baron Locré. Paris 1828.

cation furent l'objet de vives controverses auxquelles Napoléon prit une part prépondérante.

Il fut admis, dès le début, que la propriété du gisement minier, avant sa concession, devait appartenir à l'Etat, et qu'elle constituait une propriété distincte de la propriété de la surface.

On admit également dès le début de faire du bénéficiaire de la concession un propriétaire du gisement à exploiter. Mais on ne pouvait pas ne pas admettre de suite, que ce droit de propriété fût limité. Faire de l'exploitant un propriétaire absolu avec tous les attributs du droit de propriété tels qu'ils étaient définis par le Code Civil eût été, en effet, contraire à l'intérêt général. L'exploitation des gisements doit être régulière et continue, et on ne pouvait admettre que le propriétaire du gisement minier pût diriger son exploitation à son gré ou même ne pas exploiter du tout. Le 22 mars 1806, Napoléon renvoyait le projet originaire à la section de l'intérieur pour une nouvelle rédaction qui devait s'inspirer des principes suivants : les mines seront des propriétés d'une nature particulière, mais en dehors des règles qui leur seront spéciales elles resteront sous le régime du droit commun, et notamment toutes les contestations qui s'élèveront à leur sujet seront de la compétence des Tribunaux ordinaires [1].

Le texte fut l'objet de trois autres rédactions successives qui s'inspirèrent toutes de cette idée que le concessionnaire serait propriétaire perpétuel mais à charge de remplir des conditions spéciales portées à l'acte de concession. C'est ainsi que l'art. 5 de la troisième rédaction [2] conformément à une observation faite par Napoléon au cours de la séance du 8 avril 1809, portait : « L'acte de concession donne à perpétuité la pro-« priété des mines aux concessionnaires à la charge de

(1) Locré, *cit.*, p. 35. V. Aguillon. Législation des mines en France, 1912, p. 39.
(2) Locré, *cit.*, p. 57.

« remplir les conditions portées à l'acte de conces-
« sion. » La déchéance de la concession était prévue au cas d'inexécution de ces conditions. L'acte de concession, dans ce système, réglait la situation de l'exploitant.

Il semble bien même qu'au cours de la discussion, on ait envisagé l'acte de concession comme une sorte de *contrat* intervenu entre le Gouvernement et l'exploitant. C'est ainsi, par exemple, que Regnault, de Saint-Jean-d'Angély, dans son rapport fait au Corps législatif, dans la séance du 13 avril 1810, encore inspiré de certains arguments produits au cours de la discussion, écrivait : « L'acte de concession qui forme « le *contrat* entre le concessionnaire et le Gouverne-« ment doit être exécuté dans toutes ses conditions » [1]. Bien plus, la seconde rédaction discutée, le 8 avril 1809, présentait la concession comme quelque chose de comparable à la concession de travaux publics. L'étendue des concessions était limitée à 2.500 hectares. On envisageait l'abandon ou la vacance des mines et le séquestre administratif. Deux cas de déchéance étaient spécialement prévus : 1° pour cessation de travail pendant un an ; 2° pour la non exécution des travaux commandés par l'Administration [2].

Mais avec la cinquième rédaction, il fallut compter avec l'intervention de Napoléon, dont les idées, il faut le reconnaître, étaient loin d'être nettes.

Le Chef de l'Etat, préoccupé d'assurer le respect des principes du Code Civil en matière de propriété, ne put admettre que l'on heurtât ainsi de front l'article 552 du Code Civil qui édicte que le propriétaire de la surface est également propriétaire du sous-sol. Attribuer la propriété du sous-sol à l'Etat, n'était-ce pas détruire en partie un principe fondamental de la

(1) DALLOZ. Répertoire v° mines, p. 621. Locré, *cit.*, p. 288.
(2) V. AGUILLON, *op. cit.*, p. 40.

propriété? Aussi le 18 novembre 1809, intervient-il, à trois reprises différentes dans la discussion en précisant ainsi quel devait être selon lui, le caractère de la loi : « En principe, les mines sont des biens dont la « propriété ne s'acquiert que par la concession, le « propriétaire de la surface y a des droits qui sont « réglés par l'acte portant concession de la mine; « les mines sont des choses qui ne sont pas encore « nées, qui n'existent qu'au moment où elles sont « purgées de la propriété de la surface et qui, à ce « moment même, deviennent des propriétés par l'effet « même de la concession. Avant la concession, les « mines ne sont pas des propriétés mais des biens » [1].

Il déclara en outre, qu'il devait en être d'une mine abandonnée comme d'un moulin tombé en ruine et que le propriétaire ne rebâtit point [2]; que bien qu'il y eut une concession, il voulait que la mine concédée devienne une propriété libre et dont le propriétaire put user comme de tout autre bien. Tout en admettant que les concessionnaires fussent soumis à des conditions, il convenait que le non accomplissement de ces conditions n'entraînât pas la déchéance. Les Tribunaux devraient condamner le concessionnaire à les exécuter comme pour les autres contrats [3]. Aussi dès la sixième rédaction la concession de mines perdit certains des caractères de la concession de travaux publics qu'elle avait eus jusque-là. C'est ainsi qu'on supprima le droit aux prises d'eau à l'intérieur et à l'extérieur de la concession qui avait été admis jusque-là. Les dispositions

(1) Aguillon, *op. cit.*, p. 40.

(2) M. Aguillon fait très justement remarquer que si l'on ne peut contester l'utilité de l'intervention de Napoléon, dans la discussion de la loi de 1810 pour faire adopter l'idée fondamentale et féconde de l'assimilation de la mine concédée à une propriété immobilière de droit commun, distincte de la propriété de la surface, on doit reconnaître que son intervention sur divers autres points, a eu principalement pour effet d'accentuer les lacunes et anomalies de l'œuvre de 1810. Locré, *op. cit.*, p. 295.

(3) Locré, *op. cit.*, 296.

relatives à la déchéance furent écartées. On ne parla donc plus d'un contrat intervenu entre le Gouvernement et l'exploitant.

Aussi bien, dans le rapport de Stanislas de Girardin, fait au Corps Législatif, l'idée est-elle fortement affirmée que le bénéficiaire de la concession est un propriétaire incommutable et non plus comme autrefois et comme sous le régime de la loi de 1791, le bénéficiaire d'une autorisation, d'un privilège ou un locataire. « Toutes les concessions étaient jadis soumises à des « conditions plus ou moins onéreuses ; elles pouvaient « être révoquées dans certains cas. Les mines concé- « dées à perpétuité n'étaient donc pas de véritables « propriétés, mais du moment que la loi proposée sera « publiée, toutes les mines de France exploitées légiti- « mement, en vertu de droits acquis, deviendront entre « les mains de ceux qui les exploitent, des propriétés « perpétuelles protégées et garanties par le Code Civil. « Les mines concédées à l'avenir recevront le même « caractère par l'acte de concession » [1].

Il subsista néanmoins comme on l'a fait remarquer [2] quelques traces de législations anciennes dans une instruction du 3 août 1810, sur l'application de la loi nouvelle où il est dit que le décret qui intervient « *détermine les autres conditions dépendantes des cir-* « *constances locales à l'exécution desquelles le conces-* « *sionnaire serait soumis* » et qui semble se rattacher au système antérieur à l'intervention de Napoléon dans lequel le décret de concession détermine, d'accord avec le concessionnaire, les modalités de la propriété.

Ainsi donc, il résulte de cette longue et laborieuse discussion que le législateur de 1810, après avoir d'abord considéré les mines comme des propriétés publiques faisant partie du domaine de l'Etat, admet

---

(1) LOCRÉ, *op. cit.*, p. 406-407.

(2) Louis ROLLAND. La situation juridique des exploitants de mines. *Revue du Droit Public*, 1911, p. 731 et s.

qu'elles « sont avant leur concession, des choses qui « juridiquement ne sont pas encore nées, des *res* « *nullius* qui ne deviennent des biens sur lesquels des « personnes peuvent avoir des droits que par l'effet de « la concession, le propriétaire de la surface n'ayant « sur les mines concédées que le droit défini dans sa « nature et réglé dans sa modalité et dans son exercice « par l'acte de concession » [1]. N'est-ce pas affirmer, comme en 1791, que les mines sont à la disposition de la Nation ?

De même, après avoir assimilé la concession à un contrat et peut-être à une concession de travaux publics, le législateur décide qu'elle constitue un acte unilatéral, instituant d'autorité au profit d'un particulier une propriété spéciale, distincte de la propriété de la surface, mais une propriété incommutable.

Revirements dûs à la nécessité d'établir une législation en harmonie avec les principes du Code Civil, spécialement affirmée dans le rapport fait au nom du Corps Législatif par Stanislas de Giradin [1]. « L'opi- « nion de votre Commission est que la propriété des « mines doit être à l'Etat. Elle présume que le projet « l'eût dit nettement s'il eût précédé le Code Civil. Le « déclarer positivement eût été blesser une de ses dis- « positions fondamentales. Attaquer la loi civile est « toujours une chose fâcheuse, c'est ce que l'on a « voulu éviter et l'on a bien fait. Prononcer que les « mines sont des propriétés publiques eût été annuler « l'article 552 et non le modifier. Cette modification « offrait un problème difficile à résoudre. Il a été « résolu de la manière la plus satisfaisante puisqu'elle « est la plus utile à l'intérêt de la Société ; il l'a été en « déclarant que les mines ne peuvent être exploitées « qu'en vertu d'un acte délibéré en Conseil d'Etat, « mais que cet acte règlera les droits du propriétaire

(1) AGUILLON, *op. cit.*, p. 41.

« de la surface sur le produit des mines concédées. « Cette reconnaissance formelle des droits du pro- « priétaire est une modification qui concilie le Code « Civil et le projet. En d'autres termes, la loi ne veut « pas déclarer que la mine est à l'Etat, mais elle « entend que le chef de l'Etat seul puisse en disposer ».

On s'aperçoit de suite des contradictions du système que les dernières lignes reflètent d'une manière tout à fait claire. On ne peut en effet, disposer que de ce dont on est propriétaire : si l'Etat n'est pas propriétaire des mines, comment peut-il en disposer ?

Ces erreurs de doctrine seront le point faible de la loi, et elles donneront lieu aux plus vives critiques.

La loi de 1810 n'a pas voulu ou osé affirmer une doctrine. Elle s'est efforcée de concilier des contradictions. Il faut reconnaître d'ailleurs qu'elle y a merveilleusement réussi. Elle est une transaction pratique entre les droits possibles du propriétaire de la surface, les droits des inventeurs et les droits certains d'intervention de l'Etat, représentant de la collectivité qui donne à la mine toute sa valeur.

Le Gouvernement a un pouvoir discrétionnaire pour le choix du concessionnaire [1]. Il concède la mine à celui qui présente les meilleures garanties, au point de vue d'une bonne exploitation de la mine. L'inventeur et le propriétaire n'ont aucun droit de préférence. S'ils ne sont pas choisis comme concessionnaires, le premier est récompensé ; le second indemnisé par une redevance annuelle. La concession est perpétuelle et gratuite. Elle n'est pas un contrat passé avec l'attributaire mais un titre de propriété dont la loi seule détermine les droits et les charges. La mine, après la concession, est une propriété immobilière perpétuelle,

(1) Il n'est peut-être pas sans intérêt de faire remarquer que nous ne nous occupons au cours de la présente étude, que des mines à l'exclusion des minières ou des carrières (ces dernières disparaîtront comme catégorie distincte par la loi du 9 mai 1866).

incommutable, distincte de la propriété du sol, qui peut faire l'objet d'une vente, d'une location, d'une hypothèque mais qui ne peut pas être matériellement partagée. Les Tribunaux Judiciaires sont compétents au cas de contestations. L'Administration a un droit de surveillance commandé par la nécessité d'éviter les gaspillages, et d'assurer la sécurité de la surface et du personnel. L'exploitation des mines ne constitue pas un acte de commerce.

Enfin le droit de la collectivité est représenté par une double redevance fixe et proportionnelle qui constitue un impôt, d'autant plus justifié que la concession est gratuite.

La propriété créée par l'acte de concession revêt tous les caractères de la propriété ordinaire et ni le Gouvernement, ni les parties ne peuvent en modifier arbitrairement les caractères. L'État peut refuser la concession, sans même donner de motifs, mais, dès qu'il l'accorde, il ne peut en changer les attributs. Il peut seulement imposer au concessionnaire des mesures de police ou de sûreté.

Cette propriété se trouve soumise à certaines restrictions dont la plus importante est que jamais il n'est possible de la céder par lots ou de la partager de toute autre façon sans une autorisation préalable du Gouvernement. (Loi du 21 Avril 1810, article 7). De plus la réunion de plusieurs mines entre les mains du même exploitant n'est possible qu'avec l'assentiment du Gouvernement. Enfin le propriétaire est astreint à l'exploitation sous peine de déchéance.

Malgré ces restrictions, la loi de 1810 ne porte pas atteinte aux éléments essentiels du droit de propriété et le régime minier établi par cette loi est le régime normal de la propriété.

On y trouve les deux éléments du droit de propriété : le droit d'user et d'abuser de la chose. De même le caractère essentiel de la propriété : l'attribution de la jouissance d'une chose à une personne déterminée, à

l'exclusion de toutes les autres s'y rencontre et si la propriété minière comporte des restrictions, il ne faut pas oublier que la propriété en général n'est pas absolue et que l'exercice matériel du droit de propriété n'est pas absolument libre.

La propriété minière, telle qu'elle est établie, par la loi de 1810 ne se différencie de la propriété ordinaire que par un seul point, à la vérité, bien léger : le *jus abutendi* ne se distingue pas d'une manière très nette, du *jus fruendi*. Les produits des mines, en effet, ne sont pas des fruits ; ils ne renaissent pas comme ceux-ci, mais ils constituent une partie intégrante de la mine, de telle sorte qu'à un moment donné l'exploitation les aura tous absorbés. En exerçant le *jus fruendi*, le propriétaire retire de sa chose une utilité qui ne peut plus se renouveler. Les mines se rapprochent par ce trait, des choses qui se consomment par le premier usage ; elles en diffèrent cependant, en ce que, au lieu d'être épuisées tout d'un coup et pour toujours, elles sont pour un temps plus ou moins long une véritable source de produits.

DEUXIÈME PARTIE

L'Évolution dans la Nature juridique de l'Acte de Concession

La loi du 21 Avril 1810 dont nous venons d'étudier les principes essentiels, a, malgré ses erreurs de doctrine, donné des résultats excellents dus surtout à ce fait qu'elle a séparé la propriété minière de la propriété de la surface. Les exploitants ont pu jouir d'une sécurité qu'ils ne possédaient pas. Cette sécurité a attiré vers les industries minières des capitaux jusqu'alors hésitants et alimenté ainsi la richesse économique du pays, en même temps que les caisses du Trésor par les impôts de plus en plus considérables que ces industries ont dû payer.

Mais le développement immense de l'industrie houillère, au cours du XIX[e] siècle devait fatalement faire apparaître ces erreurs de doctrine, et la situation juridique de l'exploitant de la mine, sous la pression des besoins économiques nouveaux, devait fatalement être modifiée. De plus, l'exploitation des mines est susceptible de conceptions diverses et parfois opposées. Aussi ne faut-il pas s'étonner, qu'au lendemain même du vote de la loi, des propositions de réforme et de refonte totale de la législation minière, aient été déposées au Parlement. Ces propositions devinrent surtout nombreuses à partir de la Troisième République. On en trouvera l'énumération détaillée dans le rapport de M. Alexandre Zévaès déposé à la séance de la Chambre

des Députés du 1er avril 1909 au nom de la Commission des Mines [1].

Toutes les questions y étaient abordées, même les plus hardies. La propriété des mines était attribuée le plus souvent à l'Etat, comme dans les propositions émanant du parti socialiste (proposition Zévaès, 18 Janvier 1899; proposition Colliard, 16 Novembre 1900; proposition Basly, 12 Juin 1906). Quelquefois à l'inventeur (Rapport Piou, 21 Février 1889; projet Jonnart, 6 Mai 1894). D'autres questions étaient envisagées : La forme de la concession par décret ou par adjudication (projet du Gouvernement, 25 Mai 1886); la durée de la concession; le retour au régime de la loi de 1791 avec le principe de l'aliénation temporaire du domaine national (Rapport Clémenceau 1884); la déchéance de la concession; la nationalisation des mines, sans indemnité, sauf pour les porteurs de titres de mines dont le revenu n'excède pas 3000 francs (proposition Jaurès du 19 mai 1894); la participation aux bénéfices des salaires de l'industrie minière, etc.

Aucun d'eux n'a abouti; néanmoins quelques modifications ont été apportées au cours du XIXe siècle à la loi de 1810. Elles n'ont pas, à la vérité, touché aux principes essentiels. Mais par les limitations apportées à la liberté d'action du concessionnaire, elles ont différencié de plus en plus la propriété dont il est titulaire de la propriété instituée par le Code Civil. Enfin et surtout, la pratique administrative du début du XXe siècle a modifié complètement la situation juridique de l'exploitant, altérant ainsi la nature juridique de l'acte de concession.

Notre deuxième partie sera divisée en deux chapitres :

Chapitre I. — Les lois postérieures.

Chapitre II. — La pratique administrative.

---

(1) Documents parlementaires Chambre, n° 2431, année 1909, p. 544 et suiv.

CHAPITRE I

Les Lois postérieures

Il suffit ici de rapporter chronologiquement les modifications apportées. La loi du 27 Avril 1838 a limité la liberté d'action de l'exploitant de deux manières : 1° En édictant des mesures destinées à éviter à la suite de l'incurie ou de la négligence du concessionnaire, l'inondation de tout un district de mines ; 2° En permettant dans trois cas de prononcer le retrait de la concession : a) Lorsque l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs ; b) Au cas de refus de paiement des taxes de concours dans les travaux de défense commune contre une inondation ; c) Au cas de refus de paiement des frais mis en recouvrement contre lui pour travaux exécutés d'office par l'Administration [1].

Le décret du 23 octobre 1852 interdit la réunion de plusieurs concessions de même nature sans autorisation. La sanction est la déchéance.

La loi du 27 Juillet 1880 étend et précise la surveillance administrative sur les mines.

L'article 138 de la loi de finances du 13 Juillet 1911 interdit la mutation des propriétés sous quelque forme et à quelque titre que ce soit et les amodiations, par

(1) V. AGUILLON, *op. cit.*, p. 463 et suiv.

actes entre vifs, de concessions minières sans autorisation donnée par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Les actes faits en violation de ces dispositions, sont nuls. Le retrait de la concession est, en outre, prononcé par Décret rendu en Conseil d'Etat.

Cette simple énumération des restrictions apportées au droit de propriété de l'exploitant, justifiées d'ailleurs économiquement fait apparaître de plus en plus différente de la situation d'un propriétaire ordinaire la situation juridique de l'exploitant de la mine. La surveillance et l'intervention de l'Administration que Napoléon voulait des plus restreintes [1] s'accentue. Trois restrictions à la liberté de disposition du propriétaire de la mine viennent s'ajouter à la prohibition du morcellement prévue par l'article 7, paragraphe 2 de la loi de 1810. Enfin le retrait de la concession peut être prononcé, ce qui est incompatible avec la disposition de ce même article 7 qui fait du concessionnaire un propriétaire incommutable.

Cette transformation n'avait pas échappé aux rédacteurs de la loi du 27 Avril 1838. L'examen des travaux préparatoires de cette loi est particulièrement intéressant parce qu'il permet de se rendre compte de l'évolution qui s'était produite dans les esprits depuis la promulgation de la loi de 1810, sur la nature des droits de l'exploitant. Les partisans du projet du Gouvernement ne virent plus dans l'acte de concession un acte unilatéral de puissance publique, créant d'autorité une propriété, mais un véritable contrat intervenu entre l'Etat et un particulier. La plupart considèrent que ce contrat est de droit privé et suivant la solution admise sur la propriété des gisements miniers, une vente sous

(1) Lors de la discussion de la 5e rédaction, Napoléon disait : « Je « désire que le concessionnaire fasse comme il voudra et qu'on ne « l'oblige pas à sacrifier aux théories des ingénieurs les bénéfices que « son industrie peut lui procurer. » Locré, XXIV, 20.

conditions, comme le rapporteur d'Argoult [1] une donation avec charges comme le ministre Martin du Nord [2] ou bien encore un contrat de dépôt ou un contrat *sui generis* par lequel le Gouvernement permet l'exploitation des richesses souterraines, à celui qui peut la faire le plus utilement dans l'intérêt général, en retour de quoi le bénéficiaire s'engage à exploiter normalement [3]. Quelques-uns voient au contraire, dans la concession — comme le Commissaire du Gouvernement Legrand à la Chambre des Pairs, — un contrat administratif conférant des droits perpétuels tant qu'on reste dans les conditions du contrat, se résolvant au contraire dès qu'on en sort. Cette solution permettait avant tout de justifier vis-à-vis de la loi de 1810, le principe de la déchéance du concessionnaire. Le retrait de la concession de mines était ainsi rapproché de la déchéance d'un concessionnaire de travail public et la concession minière assimilée à une concession de service public.

(1) Chambre des Pairs, 29 janvier 1837. Moniteur, 1837, p. 748.
(2) Moniteur, 1837, p. 847.
(3) Moniteur, 1837, p. 861 et suiv.

CHAPITRE II

La Pratique administrative

La situation juridique de l'exploitant a surtout évolué dans l'application qui fut faite de la loi du 21 Avril 1810 par l'Administration des Mines et par le Gouvernement. Nous avons vu déjà qu'au lendemain même du vote de la loi, l'instruction du Ministre de l'Intérieur Montalivet du 3 Août 1810, relative à l'exécution de la loi, manifestait une tendance très nette de l'Administration à revenir au système adopté jusqu'à la cinquième rédaction par le Conseil d'Etat et à considérer la concession minière comme un contrat passé entre le Gouvernement et le concessionnaire.

Cette tendance n'a fait que s'accentuer au cours du XIX[e] siècle.

La loi du 21 Avril 1810 n'avait pas parlé d'un Cahier des Charges [1]. Son texte et encore moins son esprit ne s'accordaient pas avec cette idée. Le mot même accolé à celui de concession de mines n'est pas heureux, puisqu'il tend, en effet, à assimiler la concession minière à une concession de travaux publics, à un contrat librement débattu entre l'Administration et l'entrepreneur, conception incompatible avec l'acte institutif d'une propriété qui doit être soumise exclusivement à des charges légales.

---

(1) V. AGUILLON, *op. cit.*, p. 128.

Néanmoins, l'usage s'introduisit dans les premiers temps de la mise en vigueur de la loi de 1810 d'annexer au décret de concession un Cahier des Charges précisant les obligations auxquelles le concessionnaire serait tenu. Ce Cahier des Charges fut utilisé pour énumérer non seulement les obligations communes à tous les exploitants, résultant des lois ou des règlements, mais encore des obligations spéciales variant avec chaque concessionnaire, établies d'accord avec lui, mais ne reposant sur aucun texte précis. C'était revenir très nettement à l'ancienne conception de la concession-contrat, plus souple et plus adéquat aux besoins économiques auxquels la concession répondait.

Mais cette pratique administrative se heurta à l'opposition du Conseil d'Etat. Celui-ci, consulté sur des projets de décret de concession indiqua, dans un avis du 12 avril 1859 [1] que la surveillance des mines par l'Administration ne pouvait faire obstacle au droit de propriété pleine et entière reconnu par la loi aux concessionnaires de mines et que notamment le Cahier des Charges ne pouvait aggraver les obligations établies par loi à la charge de ces concessionnaires.

« Considérant que si, aux termes de la loi du « 21 Avril 1810, l'exploitation des mines est soumise « à une surveillance de police confiée à l'Administra- « tion et définie par les articles 47 et suivants de cette « loi, cette surveillance doit être combinée avec les « droits de propriété pleine et entière reconnus par la « loi aux concessionnaires de mines et ne peut être « exercée par l'Administration que dans les condi- « tions qui résultent de la loi elle-même et qu'il n'y « peut être ajouté par le Cahier des Charges ». C'est ainsi que le Conseil d'Etat décida également par un avis du 10 décembre 1873 que l'Administration ne peut, sans illégalité, insérer une clause concernant la protection de la mine sans y être autorisée par le pou-

(1) Annales des Mines, 1876, p. 236.

voir législatif, ce qui amena le Gouvernement à déposer et à faire voter la loi du 27 Juillet 1880. (D. 81. 4. 33).

L'immense développement de l'industrie minérale dans notre pays, dans la seconde moitié du siècle dernier, incita le Gouvernement, malgré ces avis défavorables du Conseil d'Etat, à continuer cette pratique irrégulière.

C'est qu'en effet une situation nouvelle s'était révélée dans l'industrie houillère et dans l'exploitation des mines de fer et des mines d'or.

Les dernières concessions houillères importantes : celles du Pas-de-Calais notamment la concession de Bruay, avaient acquis un développement considérable.

Il en fut de même des concessions de mines de fer de Meurthe-et-Moselle. Avant la guerre de 1870, on connaissait la constitution géologique du bassin minier situé entre Longwy et Nancy. La plus grande partie s'étendait sur l'arrondissement de Briey. Mais ce bassin était considéré comme difficilement utilisable en raison de la nature phosphoreuse du minerai. Aussi la délimitation de la nouvelle frontière par les Allemands attribua-t-elle à ces derniers la partie orientale du bassin considérée comme meilleure et qui était seule exploitée avant la guerre. La frontière suivit la limite des anciennes concessions.

Mais un phénomène industriel remarquable, la découverte vers 1880 du procédé de déphosphoration Thomas et Gilchrist, allait opérer une révolution véritable dans la métallurgie française. Les minerais lorrains qui contenaient 36 o/o de fer pourraient désormais être transformés en fonte et en acier. Ce procédé produisait en outre ce résultat merveilleux d'utiliser le phosphore pour produire une combustion plus vive qui complète l'affinage de la fonte [1]. De plus les scories de

(1) Voir François Villain. L'état actuel de l'industrie minière de la Lorraine.

déphosphoration devenaient un produit recherché pour l'agriculture.

Aussi les demandeurs en concession se présentèrent-ils nombreux; des concessions leur furent octroyées dans la forme de la loi de 1810. Une prospérité inconnue en résulta. En 1883 le département de Meurthe-et-Moselle ne produisait que 600.000 tonnes de fonte, en 1910, cette production atteignait 2.756.212 tonnes, et représentait les 2/3 de la production totale de la France [1].

L'enrichissement qui s'en suivit frappa l'opinion publique qui trouva injuste que cette fortune provînt directement de la concession gratuite des mines de fer, qui ne présentaient aucun aléa, à la différence des mines de houille dont l'exploitation aboutit souvent à des échecs désastreux. Elle s'étonna de l'échec qu'avaient subi au Parlement les différents projets de refonte de la législation minière. Une campagne de presse assez vive s'engagea pour inciter le Gouvernement à ne pas concéder de mines nouvelles sans exiger un prix quelconque des concessionnaires. On fit remarquer que la plus-value de la mine est d'origine sociale et qu'il est juste que la collectivité profite de cette plus-value.

En même temps que se posait dans l'Est le problème des mines de fer, se posait dans l'Ouest et dans le Centre le problème de la mine d'or. L'exploitation d'anciennes mines d'or romaines avait été reprise et avait abouti à des résultats satisfaisants. A l'ouest de Laval, dans la commune de Genest, existait une mine d'antimoine, la Lucette, dont l'exploitation était médiocre. Vers 1903, on découvrit que les quartz qui voisinaient avec le minerai d'antimoine contenaient des traces d'or. L'analyse révéla que certains filons contenaient jusqu'à 200 grammes d'or à la tonne,

(1) Voir rapport Ajam. Documents parlementaires Chambre, 1911, annexe n° 1172, p. 945.

alors qu'au Transwaal on considérait un minerai comme très exploitable lorsqu'il donne de 8 à 10 grammes à la tonne. Le filon ne fut pas malheureusement, aussi régulier. Sa teneur varia de 1 gramme à 60 grammes. Néanmoins l'exploitation donna des résultats inespérés. Le dividende attribué aux actionnaires atteignit 45 0/0.

De même au sud-ouest d'Angers, dans le canton de Montrevault, la mine de la Beillière exploitée sur l'emplacement d'une ancienne mine romaine, donna un rendement des plus intéressants. D'autres mines d'or furent découvertes dans les départements du Centre. Elles comportaient sans doute un certain aléa. Elles donnaient néanmoins un nouvel argument aux partisans de la thèse de la concession onéreuse.

Sous la pression de l'opinion publique, le Gouvernement entendit désormais, au moment de chaque concession minière, établir une contre-partie à la charge de l'exploitant. Mais au lieu de s'adresser au Parlement pour modifier en ce sens la loi de 1810, il eut l'idée plutôt fâcheuse de modifier la législation de façon indirecte, et oblique, à coups de décrets.

Dès l'année 1900, lors de la concession de quelques nouvelles mines de fer en Meurthe-et-Moselle, le ministre des Travaux Publics exigea des concessionnaires l'engagement de participer à la création d'une ligue de chemin de fer, utile à la population et aux Mines. Les impétrants durent verser une somme de 500 francs par hectare. Mais afin de respecter les principes de la loi de 1810, aucune mention de ces engagements ne figura dans les actes de concession ou dans les Cahiers des Charges. Les sommes furent considérées comme des subventions librement proposées par les bénéficiaires en vue de hâter la construction des chemins de fer devant desservir le nouveau district. Bien que les fonds versés aient reçu effectivement leur destination, ils n'en constituaient pas moins un paiement, une sorte de prix d'achat de la mine.

M. Barthou fut appelé en 1906 à la direction du ministère des Travaux Publics. Il se trouva en présence de nombreuses demandes de concessions qui visaient soit en Meurthe-et-Moselle, des mines de fer et des mines de charbon, soit dans le Pas-de-Calais des mines de charbon situées en bordure des bassins actuellement exploités. Sa conception fut plus hardie, mais aussi plus nette. Il considéra que le moyen qui avait été employé en 1900 d'imposer aux concessionnaires une contribution dont, ni l'acte de concession ni le Cahier des Charges ne portait trace, était indigne du pouvoir. La législation de 1810 était ainsi violentée par un procédé détourné. Mais en même temps il estima que les nouvelles concessions qui étaient sollicitées ne devaient pas être accordées gratuitement : cependant au lieu de demander une modification de la loi de 1810, il trouva plus habile d'exiger du concessionnaire une subvention annuelle, solution plus loyale, puisque cette subvention à titre de fonds de concours constituait le prix de la concession. Ne valait-il pas mieux insérer franchement ce prix dans le Cahier des Charges ? D'un autre côté, le ministre du Travail du même Cabinet, M. Viviani, que sa doctrine politique poussait à assimiler complètement les concessions de mines à des concessions perpétuelles de travaux publics, telles que le Canal du Midi et à des concessions d'endigage, se proposait d'insérer dans les actes de concession les conditions et les modalités dont peuvent être affectées les concessions de travaux publics [1]. Il se réclamait du rapport qui précédait le décret de constitution de son ministère dans lequel il était dit : « L'action du « Ministre du Travail sur les conditions d'attribution « de la propriété minière et sur les stipulations des « Cahiers des Charges qui peuvent avoir une portée

(1) Rapport Jenouvrier. Documents parlementaires, n° 152. Sénat, 1919, p. 218.

« sociale sera garantie par le fait que les décrets de « concession devront porter la signature du ministre « du Travail en même temps que celle du ministre des « Travaux Publics. » Et alors il entendait exiger des clauses relatives à la participation de l'Etat et des ouvriers aux bénéfices, en établissant notamment, au delà d'une cetaine quantité de revenus, un partage entre l'exploitant, l'Etat et les institutions de prévoyance spéciales aux ouvriers mineurs. Il estimait, en outre, que des conventions relatives à l'établissement des salaires, une procédure de conciliation et d'arbitrage prévue par la loi du 27 décembre 1892 en cas de différents d'ordre collectif avec les ouvriers, une limitation du nombre des ouvriers étrangers, une moyenne des salaires devaient être introduites dans les Cahiers des Charges.

D'autres difficultés se présentaient encore à l'attention du ministre des Travaux Publics, à l'occasion des concessions des mines de fer et des mines de sel.

Il importait à l'intérêt national que les minerais de fer fussent, de préférence, employés au profit de la métallurgie Française. Les Gouvernements précédents avaient toujours eu soin de concéder les mines aux usines qui justifiaient d'un besoin de minerai pour la fabrication de la fonte. Afin d'empêcher que ces minerais ne fussent livrés au commerce international, le ministre des Travaux Publics se proposait d'introduire dans le contrat une clause obligeant l'usine concessionnaire à consommer le minerai concédé jusqu'à concurrence de 70 o/o.

De plus les demandes de concession de mines de sel, soulevaient un problème délicat. La consommation courante était largement satisfaite par les mines de sel en exploitation et par les marais salants. L'octroi de concessions nouvelles aurait ainsi abouti à la ruine d'industries préétablies sans profiter au consommateur. M. Barthou estima que le seul moyen d'obvier à ces inconvénients était d'exiger des nouveaux demandeurs

en concessions salines l'engagement de ne pas produire en vue de la consommation domestique et de réserver le sel à la fabrication de la soude.

Mais pour insérer toutes ces dispositions et ces clauses nouvelles dans un acte de concession, ou dans un Cahier des Charges, l'avis du Conseil d'Etat était indispensable.

Le ministre des Travaux Publics le sollicita, par une lettre adressée le 4 septembre 1907 au vice-président du Conseil d'Etat.

Dans cette lettre [1] M. Barthou s'efforçait de justifier la thèse du droit de l'Etat sur la richesse minière. Il invoquait à ce sujet certains des rapports qui précédèrent le vote de la loi de 1838, notamment le rapport de M. d'Argoult et le discours de M. Legrand précédemment cités. Il invoquait également l'autorité de M. Perriquet qui dans son livre : « Les Contrats de l'Etat » [2] présente la concession de mine comme un contrat d'intérêt public, intermédiaire entre la concession de propriété et la concession de travaux publics. Il allait même jusqu'à une assimilation à peu près complète avec cette concession de travaux publics que les auteurs de la loi de 1838 n'avaient certainement jamais adoptée ni même les auteurs de la loi de 1810. Ceux-ci ont bien pu, il est vrai, considérer à un moment l'acte de concession comme un acte contractuel, créant une propriété au profit d'un particulier, et déterminant d'accord avec le bénéficiaire, les modalités de cette propriété. Mais ils n'ont jamais eu l'intention de faire du concessionnaire un concessionnaire de travaux publics. La concession de travaux publics n'est, en effet, qu'une concession de service public. Or l'idée de traiter l'exploitation des mines comme un

(1) V. *Revue de Législation Minière*, 1908, p. 147.

(2) PERRIQUET. Les Contrats de l'Etat, p. 245. V. Rolland, *op. cit.*, p. 745.

service public n'a jamais été admise au Conseil d'Etat en 1810.

A l'appui de sa thèse, le ministre des Travaux publics citait encore un avis du Conseil des Mines délibéré dans les séances des 20 janvier, 17 février et 10 mars 1884, qui contenait notamment le passage suivant : « Nous admettons que le Gouvernement qui « accorde la concession à titre gracieux a parfaitement « le droit d'imposer au concessionnaire par le Cahier « des Charges de nouvelles obligations même d'un « caractère général, non inscrites dans la loi, pourvu « qu'elles ne lui soient pas contraire elles trouvent « mieux leur place dans un Cahier de Charges que « dans un décret réglementaire qui de plus ne pour- « rait se prêter suivant les besoins, à une transforma- « tion continue et progressive. »

De même il invoquait, comme constituant la jurisprudence, un Jugement du Tribunal de Liège du 14 août 1845 (La Belgique Judiciaire, tome III, p. 1649) qui partant de l'assimilation de la concession à un contrat admet la substitution de clauses pénales insérées dans un Cahier des Charges aux conséquences générales du droit de police que la loi « donne à l'autorité » [1].

La lettre du Gouvernement se terminait par les deux questions suivantes, soumises aux délibérations de la section des Travaux Publics du Conseil d'Etat :

« 1° *Le Gouvernement, lorsqu'il accorde une con-* « *cession de mines, n'a-t-il pas le droit d'imposer au* « *concessionnaire par le Cahier des Charges, comme* « *il le fait dans les concessions de diverses nature* « *auxquelles il procède couramment, des obligations*

(1) A la vérité ce Jugement est isolé et on peut lui opposer un arrêt de la Cour de Bruxelles du 9 février 1857 déclarant illégale la clause d'un Cahier des Charges stipulant que le concessionnaire sera tenu de prendre part à la Caisse de Prévoyance établie à Mons. (D. P., 1907, 3, 45).

« *reconnues nécessaires et acceptées par le demandeur,*
« *pourvu qu'elles ne soient contraires ni aux lois géné-*
« *rales ni aux lois particulières sur les mines?*

« 2° *Les clauses indiquées, relatives à la contribu-*
« *tion pour moyens de transports, à la servitude d'em-*
« *ploi du minerai, à l'interdiction de la vente du sel*
« *pour la consommation, à la participation aux béné-*
« *fices aux conditions du travail, sont-elles de celles*
« *qui peuvent, suivant les circonstances, être insérées*
« *dans le Cahier des Charges des concessions de*
« *mines?*

Le Conseil d'Etat ne fit point sienne la thèse du Ministre. La Haute Assemblée se montra gardienne jalouse des droits organiques. Dans un avis, irréductible et tranchant, délibéré et adopté dans les séances des 12 et 26 décembre 1907 [1] sous la présidence de M. Coulon et au rapport de M. Colson, elle repoussa toutes les demandes et toutes les prétentions du Gouvernement.

Il importe d'analyser soigneusement ce document qui joue un rôle considérable dans l'histoire de notre législation minière.

Le Conseil d'Etat déclare d'abord qu'il n'existe pas d'analogie entre la concession minière et la concession de travaux publics. Cette dernière est une concession par laquelle une autorité confie à une Société privée la gestion d'un service public, sous des conditions déterminées dans chaque espèce et pour une durée limitée. La concession minière fait, au contraire, de la mine une propriété perpétuelle, disponible et transmissible, comme tous les autres biens et les seuls démembrements que puisse subir cette propriété concédée, aussi bien au moment de son institution qu'au cours des transmissions successives dont elle est l'objet, sont ceux qui rentrent dans les droits réels, admis par le

(1) D. P., 1908, 3, 45.

Code Civil. Toute autre stipulation insérée dans les actes qui la concernent, ne pourrait créer que des obligations personnelles, non opposables aux acquéreurs ultérieurs de la mine.

En conséquence :

1° *En ce qui touche l'obligation pour le concessionnaire d'employer à l'alimentation de ses propres usines, une fraction déterminée des produits extraits de la mine ou d'affecter exclusivement ces produits à certains usages industriels tels que la fabrication de la soude.*

Le Conseil estimait que des clauses de cette nature apporteraient au droit général, reconnu par la loi au concessionnaire d'une mine, de disposer librement de sa propriété, des restrictions qui ne se rattacheraient à aucune des dispositions spéciales inscrites dans la législation des mines, que sans doute, sous le régime de la loi de 1810 les besoins d'une industrie sont souvent indiqués par le demandeur comme titre à l'obtention d'une concession, que dans ce cas il est nécessaire de prendre toutes les précautions pour éviter que les minerais soient détournés sans nécessité, de l'usage prévu, mais que l'on ne peut mettre obstacle à la vente des produits disponibles lorsque, par suite de la situation du marché, des modifications dans les conditions techniques de la production ou de toute autre cause, l'industrie ne peut pas en absorber la totalité ; que pour faire résulter des engagements pris dans ces conditions par les concessionnaires une obligation pesant sur tous les propriétaires futurs de la mine, on ne peut établir dans le Cahier des Charges des servitudes telles que celle d'assurer l'alimentation d'usines qui prendraient alors vis-à-vis d'elle la situation de fonds dominant prévue par le Code Civil ; qu'une disposition législative autorisant le système des concessions par adjudication ferait perdre beaucoup d'intérêt à l'insertion des clauses relatives à l'emploi des produits de l'exploitation car le cas où l'attribution des concessions

de mines serait déterminée par des besoins invoqués par les demandeurs deviendraient alors tout à fait exceptionnels.

2° *En ce qui touche les subventions imposées aux concessionnaires pour l'exécution des travaux publics* le Conseil d'Etat estimait que ces stipulations étaient en contradiction avec le principe de la gratuité qui découle de l'ensemble des dispositions de la loi du 21 avril 1810. Sans doute, le procédé employé jusqu'alors et qui consiste à demander au concessionnaire des fonds de concours ne peut être blâmé, mais sa généralisation ne saurait être approuvée. En ce qui concerne les gisements de Meurthe-et-Moselle, l'Assemblée constatait qu'il s'agissait d'une richesse à raison de laquelle personne ne pouvait revendiquer la qualité d'inventeur. Leur concession apparaissait comme un acte de libéralité qui place l'Administration dans une posture délicate. Aussi le Conseil d'Etat suggérait, au lieu de modalités qui équivaudraient à un paiement, une disposition législative nouvelle qui permettrait la mise en adjudication de lots sur lesquels aucun droit d'invention n'était établi.

Mais afin de ne pas détourner les intéressés d'exécuter les travaux indispensables à la détermination des limites des gisements déjà découverts, on leur assurait le remboursement des dépenses utilement faites avec une majoration suffisante pour compenser les chances de pertes, résultant des sondages infructueux. Le prix de l'adjudication serait alors affecté à ce remboursement jusqu'à due concurrence, en réservant à l'auteur des sondages utiles le droit à la concession, dans le cas où aucun soumissionnaire n'aurait offert un prix suffisant pour l'indemniser.

3° *En ce qui concerne la participation de l'Etat et des ouvriers dans les bénéfices de l'exploitation* l'avis portait qu'elle serait également contraire à la loi de 1810 qui avait fixé le taux de la redevance proportionnelle due par l'exploitant à l'Etat et que ce taux ne

saurait être dépassé. Toutefois, fidèle à sa doctrine de l'adjudication, le Conseil indiquait qu'au cas où ce régime viendrait à être adopté rien n'empêcherait l'Etat de faire porter l'adjudication sur le montant d'un prélèvement annuel à opérer sur les recettes en sus de la redevance proportionnelle, mais ce prélèvement ne devrait pas entraîner une immixtion quelconque de l'Administration dans la gestion industrielle et commerciale de la mine.

4° *En ce qui touche les clauses relatives aux conditions du travail et à la limitation de la main-d'œuvre étrangère,* le Conseil considérait que ces dispositions n'ont le caractère ni de mesures de police, ni de servitudes de droit civil et qu'en conséquence, elles ne peuvent dériver que d'une législation générale relative au contrat de travail et à la protection de la main-d'œuvre nationale.

L'avis du Conseil d'Etat se terminait par un conseil qui constituait une leçon pour le Gouvernement, « qu'il « appartient au législateur seul de modifier les dispo- « sitions en vigueur à cet égard et que rien n'autorise « à introduire dans le cahier des charges des conces- « sions de mines instituées à l'avenir, des règles autres « que celles qui seraient édictées par lui, soit pour « l'industrie en général, soit pour l'ensemble de l'in- « dustrie minière, sans distinction entre le régime « fait aux concessions suivant la date à laquelle elles « remonteraient ».

Ce document porte la marque incontestable d'un mouvement très net vers l'abandon des conceptions qui avaient prévalu en 1810. Des besoins économiques nouveaux se sont fait jour : exécution des travaux publics importants comme la création de lignes de chemin de fer, mesures commandées par l'intérêt national, comme la prohibition de vendre à l'étranger les minerais non employés ou celle de réserver le sel à la fabrication de la soude, dispositions d'intérêt social comme la limitation de la main-d'œuvre étrangère et la réglementation

du travail ; enfin nécessité d'exiger des exploitants une participation de la collectivité dans les bénéfices de l'exploitation trop importants pour ne pas justifier comme contre-partie de cette exploitation le paiement d'un prix.

Sous la pression de ces besoins économiques les esprits tendent à rejeter de plus en plus le caractère de gratuité de la concession de mine. La richesse minière devait être, dans l'esprit du législateur de 1810 la récompense de l'effort individuel d'autant plus justifiée que les mines exploitées à cette époque étaient surtout des mines de houille dont les résultats sont toujours aléatoires. L'exploitation progressive des mines de fer et des mines d'or présente, au contraire, des éléments de certitude dont il est nécessaire de tenir compte, pour déterminer la valeur du gisement minier concédé.

Le droit de propriété de l'exploitant, soumis à des restrictions de plus en plus nombreuses, apparaît en outre de plus en plus différent de la propriété incommutable du Code Civil.

Enfin la concession minière n'est plus considérée comme un acte de puissance publique créant d'autorité une propriété, mais comme un contrat conclu entre le Gouvernement et le concessionnaire dans lequel, s'il n'est pas permis sans doute d'après le Conseil d'Etat d'insérer certaines clauses commandées par l'intérêt général, les dispositions doivent être débattues librement entre les deux parties. La nécessité d'insérer de semblables clauses commande d'ailleurs le vote d'une disposition législative nouvelle qui permettrait l'adjudication des concessions, c'est-à-dire l'offre par l'Administration de conditions déterminées, acceptées par le concessionnaire. Bien qu'interprète fidèle de la loi, et désireuse d'assurer en même temps que le respect des principes essentiels de la loi de 1810, le respect des principes du régime parlementaire, la Haute Assemblée n'en constatait pas moins l'évolution qui s'était

produite dans la nature juridique de l'acte de concession et dans les caractères de la propriété concédée.

Le Gouvernement avait suspendu, pendant l'étude à laquelle il s'était livré ainsi que pendant la délibération du Conseil d'Etat, toute concession. Le 25 novembre 1907, M. Lebrun, député de Meurthe-et-Moselle, signalait au Ministre des Travaux Publics le tort considérable causé à l'industrie minière et au pays tout entier par cette situation. Il expliquait notamment que des métallurgistes de son département avaient découvert dans le Nord, le Pas-de-Calais et le bassin de Briey, des gîtes houillers qui auraient pu leur procurer le charbon nécessaire à leurs forges et à leurs aciéries, mais que devant l'échec de leurs demandes ils avaient été obligés de s'approvisionner à l'étranger, notamment en Belgique, en Hollande, en Allemagne, et dans le bassin de la Ruhr et engagé ainsi dans des entreprises étrangères des sommes importantes pour plus de 80 millions.

M. Barthou répondit qu'il venait de consulter le Conseil d'Etat, mais qu'il revendiquait hautement pour le Gouvernement le droit d'accorder les concessions sous sa responsabilité.

Aussi, le 16 juin 1908, estima-t-il qu'il ne pouvait indéfiniment suspendre l'application de la loi de 1810. Il signa six décrets de concessions de mines dans le bassin du Pas-de-Calais. Aucun sacrifice supérieur aux redevances de la loi de 1810 n'était demandé aux concessionnaires. Ces mines étaient placées en effet en bordure du bassin et leur exploitation s'annonçait comme difficile car elles demandaient le forage de puits très profonds.

Le projet du Gouvernement fut enfin déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 17 novembre 1908 et renvoyé à la Commission des Mines [1]. Ce projet

(1) Annexe au p. v. 2e séance, Chambre, 17 novembre 1908.

important qui ne comprenait pas moins de cent un articles tendait à abroger la loi de 1810, la loi de 1838, les lois de 1866 et de 1880 et à instituer un nouveau régime général de la propriété et de l'exploitation des mines.

Le système des concessions était maintenu avec le caractère de perpétuité. L'acte de concession fixait les substances et le périmètre concédé. Le Gouvernement, comme sous le régime de la loi de 1810, choisissait discrétionnairement le concessionnaire. Au cas où la concession n'était pas attribuée à l'inventeur de la mine, ce dernier avait droit à une indemnité payée par le bénéficiaire de la concession.

Le Gouvernement pouvait imposer à l'attributaire dans un engagement souscrit par lui et visé par l'acte de concession l'obligation, pour lui et pour ses successeurs, soit de construire une usine de la nature de celles qui emploient les produits à extraire de la mine, soit de subventionner la création ou l'extension de voies ferrées ou de voies navigables pouvant être utilisées par les produits à extraire de la mine, soit enfin de subventionner tel ou tel établissement créé en faveur des ouvriers mineurs. La sanction de ces obligations était la déchéance de la concession.

Toute amodiation et toute cession de la mine ne pouvaient être faites qu'après autorisation préalable donnée par décret donné sur avis conforme du Conseil d'Etat.

L'extraction des substances minérales était assimilée à un acte de commerce.

Le projet conservait les deux redevances fixe et proportionnelle de la loi de 1870, en modifiant cependant les bases sur lesquelles elles sont assises.

Outre les cas de déchéance prévus par les lois précédentes le projet prévoyait la déchéance dans les deux cas suivants : 1° En cas de chômage pendant une durée inférieure à deux ans, ou d'exploitation restreinte et suspendue de façon à inquiéter la sécurité

publique ou les besoins de la consommation; 2° Au cas où le concessionnaire n'exécuterait pas dans les délais prévus les mesures de sécurité qui lui auraient été prescrites et qu'une nouvelle mise en demeure serait restée sans effet.

Ensuite, le projet modifiait la classification des substances minérales établies par la loi de 1810 en distinguant les mines et les carrières et faisait disparaître ainsi la classe des minières qui, en fait, n'avait plus depuis la loi de 1866, qu'une existence nominale [1].

Ce projet était complété par un projet annexe de même date sur le rachat des concessions de mines. Les mines et usines rachetées devaient être soit exploitées directement en régie soit vendues ou affermées par l'Administration à des mandataires.

La Commission des Mines était, en outre du projet gouvernemental, saisie de trois propositions de lois :

La première de M. Basly [2]. Elle tendait à annexer au domaine public les concessions de mines quelle que fut la date de leur constitution.

La seconde émanant de M. Constans et de plusieurs de ses collègues [3] : elle était la reproduction textuelle de celle qui avait été déposée en 1894 par M. Jaurès. Elle avait pour but l'annulation de tous les contrats qui avaient aliéné la propriété nationale des Mines et l'exploitation de celles-ci par les travailleurs qui y étaient employés.

La troisième signée par M. Baron et par plusieurs de ses collègues tendait à la nationalisation des Mines. L'exposé des motifs rappelait que [4] le retour des mines à la nation était depuis 1880 l'un des articles du programme républicain et que cette nationalisation « est

(1) Rapport Ajam, *op. cit.*, p. 951, 3e colonne.
(2) Annexe au p. v. de la séance de la Chambre du 12 juin 1906.
(3) Annexe au p. v. de la séance de la Chambre du 14 juin 1906.
(4) Annexe au p. v. de la séance de la Chambre du 1er juin 1908.

« d'autant plus légitime que l'on se trouve en face « d'une forme de propriété dont l'origine purement « législative ne saurait être contestée ».

La majorité de la Commission de la Chambre repoussa le projet du Gouvernement, adopta le principe de la nationalisation des mines et chargea du rapport M. Zévaès, député de l'Isère. Ce rapport fut déposé le 1er avril 1909 [1]. Il proclamait les mines : « propriété nationale », interdisait qu'aucune concession nouvelle soit consentie à des particuliers ou à des compagnies et ordonnait que les mines primitivement concédées feraient retour à la nation dans des conditions déterminées par une loi spéciale.

Mais ce rapport ne put venir en discussion avant la fin de la législature et fut abandonné.

Pendant ce long travail législatif, les demandes de concessions s'entassaient au Ministère des Travaux Publics. Plus de 150 demandes de concessions minières étaient en instance. 88 dossiers s'appliquant à 11 mines de combustibles, 42 mines de fer, 34 mines de métaux, autres que le fer et une mine de sel étaient en état d'être utilement examinés par le travail.

Aussi, au cours de l'année 1909, de nombreux députés des régions intéressées demandaient que la loi de 1810 fut exécutée en attendant que le projet du Gouvernement put être soumis aux délibérations du Parlement. La situation était, en effet, grave pour certains prospecteurs de houille en Meurthe-et-Moselle. Le 19 mars 1905, une couche de houille avait été recoupée sur le territoire de la commune de Pont-à-Mousson à 819 mètres de profondeur. L'exploitation d'une houillère dans le voisinage des mines de fer pouvait donner un essor formidable à l'industrie métallurgique de la Lorraine. Aucune concession ne fut cependant accordée [2].

---

(1) Documents parlementaires Chambre, annexe n° 2431.

(2) Les autres sondages opérés n'ont révélé la couche de houille qu'à

Le Gouvernement comprenait cependant l'urgence d'une solution législative. A la séance de la Chambre des Députés du 26 octobre 1909, M. Millerand, ministre des Travaux Publics, répondait à un député qui demandait qu'aucune concession de mine ne fut instituée dans le département de Meurthe-et-Moselle avant que la loi de 1810 fut revisée, de la manière suivante : « Est-il possible de retarder la Concession des Mines « sans compromettre les intérêts publics ? Dans le bas- « sin de Briey, il y a trente-deux demandes de conces- « sions dont huit concernent la houille... Le déficit « entre les besoins de la consommation de la houille « et les offres de la production va toujours croissant... « Je ne peux prendre, pas plus qu'aucun gouverne- « ment, l'engagement d'ajourner l'application d'une « loi organique, telle que la loi de 1810 sur l'exploi- « tation des mines. »

Le ministre des Travaux Publics chercha cependant à la fin de l'année 1909 le moyen de faire inscrire dans la loi de finances du budget de 1910 une disposition autorisant l'insertion dans le Cahier des Charges des diverses modalités préconisées par M. Barthou et dont la légalité n'avait pas été validée par le Conseil d'Etat. Dans sa séance du 2 mars 1910, la Chambre des Députés prononça la disjonction de cette disposition et la renvoya à la Commission des Mines. Celle-ci par un avis du 14 du même mois sur le rapport de son président, M. Dron, déclara ne pas être en mesure de traiter les questions soulevées et déposa une proposition de résolution « tendant à inviter le Gouvernement « à surseoir à toute nouvelle institution de concession « minière jusqu'à ce qu'il eût été statué sur les condi- « tions d'exploitation du régime minier ».

---

900 et même 1500 mètres. La mise en train d'un siège d'exploitation demanderait 20 à 25 millions. Il est probable qu'aujourd'hui, aucun concessionnaire sérieux ne se présenterait. Les retards ont gelé les enthousiasmes de la première heure. Rapport Ajam, p. 953.

Le Gouvernement réussit cependant à faire insérer dans cette même loi de finances de 1910 une nouvelle formule de redevance, véritable anticipation de la législation minière, dont les dispositions furent empruntées pour la plus grande partie, au projet de loi déposé le 17 Novembre 1908 et qui devint l'article 4 de la loi du 8 Avril 1910[1]. La redevance fixe fut fixée à 0,50 par hectare. La redevance proportionnelle fut désormais de 6 o/o du revenu net de la mine répartie de la manière suivante : 5 o/o au profit de l'Etat, 1 o/o au profit des communes.

Toutes les opérations industrielles et commerciales consécutives et accessoires à l'exploitation seront comprises dans le calcul de la redevance proportionnelle, tout en étant dispensées de la contribution des patentes.

Lorsque la mine est exploitée par une Société par actions ou une Société en commandite ou à part d'intérêts dont les dividendes sont déterminés par des Conseils d'Administration ou par des Assemblées Générales au cas où l'exploitation de la mine forme l'objet principal de la Société, le revenu imposable est forfaitairement égal aux sommes distribuées dans l'année qui précède celle de l'imposition.

La redevance communale doit être partagée entre les communes où se trouvent des sièges d'exploitation minière et celles où se trouvent domiciliés les ouvriers attachés à la mine ou à ses industries annexes.

La législation de 1910 amena le renouvellement de la Commission des Mines. Une nouveau projet de loi modifiant le régime des mines fut déposé le 30 juin de la même année[1] en remplacement de celui de M. Barthou devenu caduc. Comme ce dernier, il constituait un ensemble complet de législation. Ses dispositions étaient d'ailleurs à peu près identiques à celles du

(1) Complète sur certains points particuliers par l'art. 5 de la loi de finances du 31 avril 1921. (*J. O.* du 1er mai 1921).

(2) Documents parlementaires Chambre, 1910, nº 202.

projet qui l'avait précédé. L'innovation consistait surtout dans l'adjonction d'un article, l'article 18 qui édictait à l'encontre des concessionnaires l'obligation d'intéresser les ouvriers aux bénéfices de l'entreprise. La redevance fixe prévue dans le projet de 1908, d'après un taux progressif était transformée en une redevance uniforme de un franc par hectare, mais les mines nouvellement instituées n'étaient assujetties à cette redevance qu'à partir de la troisième année de leur institution. Le taux était réduit à trente centimes par hectare pour les petites mines de combustibles.

Avant même que la Commission ait commencé l'examen du projet de loi, M. Albert Thomas, député de la Seine, demandait dans la séance du 4 juillet 1910 au ministre des Travaux Publics, l'engagement de ne pas accorder de concessions durant les vacances parlementaires. M. Millerand répondit qu'il y avait urgence pour la nation à mettre en valeur ses richesses naturelles et s'engagea à solliciter de la Commission des Mines la disjonction des articles 17 et 18 du projet, relatifs aux modalités favorables à la classe ouvrière, de manière à les faire voter le plus rapidement possible par le Parlement et à les imposer immédiatement aux demandeurs en concessions.

La Commission des Mines de la 10e législature procéda à un examen sérieux du projet et le rapport de M. Ajam, membre de la Commission, fut déposé le 11 juillet 1911 [1]. Mais ce rapport, de même que celui de M. Zévaès, ne put venir en discussion avant la fin de la législature.

Il convient d'examiner brièvement les principales dispositions de ces deux projets de 1908 et de 1910, ainsi que le projet de la Commission des Mines en s'attachant surtout à dégager la situation juridique de l'exploitant.

---

(1) D. parlem. Chambre, 1911, annexe 1172.

En principe, ces trois projets font du bénéficiaire de l'acte de concession un propriétaire soumis aux règles du Code Civil [1]. Nulle mine ne peut être exploitée qu'en vertu d'un acte de concession [2]. La concession confère le droit exclusif d'exploiter les gîtes concédés et de disposer librement des substances extraites. La mine constitue au point de vue juridique, un immeuble par nature. Elle est régie par le droit commun, pour tout ce qui n'est pas prévu pour les lois spéciales aux mines [3]. Mais aucun des projets ne qualifie l'exploitant d'une manière formelle, de propriétaire. Ils semblent, en effet, éprouver une certaine gêne à parler de propriété. La mine est, par sa nature même, un bien périssable, rappellent les exposés des motifs des deux projets [4], un bien qui disparaîtra fatalement un jour, le jour de l'épuisement. La propriété de la mine ne peut être perpétuelle.

D'un autre côté, une tendance très nette se manifeste qui tend à restreindre la liberté d'action de l'exploitant. D'une part, les obligations générales du concessionnaire sont accrues. Le préfet peut prescrire le bornage. La surveillance de l'Administration est renforcée, celle-ci peut, en effet, prescrire des travaux à accomplir dans un certain délai [5]. Le ministre des Travaux Publics peut obliger les concessionnaires à se syndiquer toutes les fois que plusieurs mines sont menacées d'un danger de nature à compromettre leur existence ou lorsque l'exploitation de plusieurs mines menace la surface d'un danger commun [6].

D'autre part les trois projets augmentent les cas de déchéance [7]. La déchéance peut être prononcée : 1° Pour

(1) V. Louis Rolland, *op. cit.*, 747.
(2) Article 14, projets 1908-1910. Commission.
(3) Article 31, projet 1908, 29, projet 1910. 28, projet Commission.
(4) Pr. 1908, p. 5, pr. 1910, 45.
(5) Article 72, projet 1908, 74, projet 1910, 73, projet de la Commission.
(6) Art. 53-54, projet 1908, 54-55, projet 1910, 53-54, projet...
(7) Art. 17 dans les 3 projets.

inobservation des travaux prescrits aux concessionnaires dans le délai fixé par l'Administration et après une condamnation suivie d'une mise en demeure restée sans résultat ; 2° Pour inobservation des obligations spéciales imposées dans l'acte de concession.

Enfin l'acte de concession peut astreindre l'attributaire à des obligations souscrites par lui, en dehors des obligations générales imposées par l'Administration à tous les concessionnaires comme par exemple : la construction des usines destinées à employer les produits extraits de la mine, les subventions pour l'établissement des voies ferrées et des voies navigables pouvant être utilisées pour les produits à extraire de la mine les subventions à des établissements créés ou à créer en faveur des ouvriers mineurs.

Il ne semble pas que les auteurs des trois projets de 1908-1910-1911 aient entendu modifier les caractères juridiques de l'acte de concession. Celui-ci reste, comme en 1810, un acte instituant d'autorité au profit d'un particulier une propriété régie par des dispositions législatives ou réglementaires pré-établies. Néanmoins une tendance se manifeste à modifier ces caractères [1].

Il n'existe plus, d'abord, à la charge des concessionnaires, des obligations générales édictées à l'encontre de tous les exploitants de mines. *L'acte de concession, aux termes du projet de 1910 et du projet de la Commission de la Chambre, peut astreindre l'attributaire en conformité d'un engagement par lui souscrit et visé par le dit acte, à des obligations spécialement énumérées.* L'exposé des motifs de 1910 [2] et le rapport de M. Ajam [3] y voient un principe nouveau et une innovation essentielle. On revient à la con-

(1) V. Rolland, p. 750.
(2) Exposé des motifs 44.
(3) L. 155.

ception du Conseil d'Etat au moment de l'élaboration de la loi de 1910, qui prédomina jusqu'à la cinquième rédaction et que nous avons soulignée plus haut. La concession apparaît comme un véritable contrat passé entre le Gouvernement et l'exploitant.

Ce caractère contractuel de l'acte de concession se manifeste d'une manière encore plus sensible dans la gratuité de la concession. Les trois projets issus du mouvement d'opinion qui avait donné lieu à cette longue élaboration législative, estiment qu'il faut réclamer de l'attributaire « une contribution en faveur de « la collectivité à raison des avantages qu'on lui accorde » [1], ou « quelque chose d'équivalent au paie- « ment d'un prix » [2] obtenu soit par une majoration, à partir d'un certain chiffre de bénéfices de la redevance proportionnelle due à titre d'impôt par tout concessionnaire, de manière à réaliser au profit de l'Etat un véritable partage de bénéfices soit en permettant au Gouvernement de recourir à une adjudication, au cas de pluralité de demandeurs ayant des titres équivalents, le prix de l'adjudication étant constitué par l'engagement de supporter une ou plusieurs charges spécialement déterminées. Le caractère unilatéral de la loi de 1810 fait place à un acte contractuel, où l'on peut voir une véritable vente de la mine à l'attributaire de la concession.

Bien plus le projet annexe, déposé par le Gouvernement en 1908, projet qui n'a d'ailleurs pas été repris par le Gouvernement en 1910, organisait le *rachat* des concessions minières, dans le but de permettre dans certains cas l'exploitation directe par l'Etat [3].

Or, le rachat d'une concession signifie, en droit administratif, la résiliation d'une concession de ser-

(1) Exposé des motifs 19 et p. 3.
(2) Rapport Ajam, p. 107.
(3) Une disposition du projet de la Commission de la Chambre, art. 8, prévoyait également le droit d'exploitation directe.

vice public. En admettant, en outre, l'exploitation directe par l'Etat n'était-ce pas assimiler presque complètement l'exploitation minière à un service public et la concession de mine à une concession de service public ?

En résumé la situation juridique de l'exploitant de la mine dans ces trois projets, tendait très nettement à faire du concessionnaire, un propriétaire d'une nature spéciale, soumis à des obligations générales prévues par la loi, et à des obligations spéciales souscrites par lui dans un acte qui affectait un caractère contractuel.

Mais le système établi, faute de partir d'un principe directeur sur la détermination du propriétaire des gisements miniers avant leur concession, présentait des dispositions incohérentes et des contradictions.

Aucun de ces projets n'avait, en effet, voulu partir de l'idée que l'Etat était le propriétaire des gisements avant leur concession. Dans son rapport sur le projet de 1910, M. Ajam [1] écrivait : « Quel Juriste serait « capable d'établir les droits de l'Etat sur un gise- « ment ? On considère que le minerai est une *res nullius* jusqu'au jour où il a été découvert et qu'il est l'objet d'une demande d'exploitation. C'est la concession « qui fait naître la propriété » [2]. Et cependant, dans les trois projets, on indiquait pour abandonner le système de la gratuité des concessions, la nécessité de subordonner l'octroi de la concession à quelque chose qui ressemblerait à un prix. N'était-ce pas par là même, voir dans l'acte de concession un contrat de vente où le prix est la contre-partie de la livraison d'une chose ? Mais, dans une vente, le contrat n'est valable que si le vendeur est propriétaire de la chose livrée. C'était admettre que l'Etat, avant de concéder le gisement, est propriétaire de ce gisement.

---

(1) Rapport précité, p. 962.
(2) Rapport précité. Documents parlem., p. 963.

En ce qui concerne l'exploitation, les mêmes contradictions se retrouvent. On n'admet pas ici la propriété de l'Etat, ni l'idée que l'exploitation des mines constitue un service public et cependant on prévoit et l'exploitation directe et une participation de l'Etat aux bénéfices de l'exploitant, de même que le rachat des concessions, dans le projet annexe de 1908.

Une réforme générale ne peut aboutir que lorsqu'elle s'inspire de principes définis. Ce manque d'harmonie des divers projets a été la cause de leur échec.

En définitive, la situation était la même à la fin de l'année 1911, qu'avant l'avis du Conseil d'Etat de 1907. Toutes les demandes de concession étaient encore en souffrance.

Dans la séance de la Chambre du 17 mars 1911, M. Brousse signalait que 152 demandes attendaient l'examen du ministre des Travaux Publics ! Cinquante d'entre elles concernaient le département de Meurthe-et-Moselle. Aussi, tout en demandant la révision de la législation minière, il protestait hautement contre la suspension de l'octroi des concessions. De même à la séance du Sénat du 14 juin de la même année, le général Langlois signalait l'urgence d'une solution législative. La presse elle-même s'inquiétait de cette situation. Le 22 juillet 1911, M. Paul Leroy-Beaulieu publiait dans l'*Economiste Français* un article très remarqué : « Un cas curieux et fatal de paralysie « générale gouvernementale. La suspension, depuis « plusieurs années de l'octroi en France, des conces- « sions de mines. »

Cependant la loi de finances du 13 Juillet 1911 dans ses articles 138 et 139, vint réaliser des réformes partielles dont l'une fort importante comportait les cessions de concessions et soumettait à une autorisation toute cession ou amodiation de concession minière, et restreignait ainsi encore la liberté de l'exploitant.

L'Administration continuait à chercher une combinaison qui permît de concilier les divers intérêts en

présence et de reprendre enfin le cours interrompu de l'octroi de concessions.

Au cours de cette même année 1911, MM. Dumont et Paul Boncour, ministres des Travaux Publics et du Travail, dans le ministère Monis, manifestèrent l'intention de demander l'insertion dans la loi de finances d'une disposition modifiant la condition juridique des concessions minières. Cette modification devait donner aux concessions le caractère contractuel. Le Cahier des Charges devait contenir l'institution de parts bénéficiaires ou d'actions d'apport appartenant à l'Etat, qui serait représenté, en outre, par des délégués dans les Conseils des Compagnies concessionnaires. La Nation pourrait ainsi se réserver une partie des richesses qu'elle concède à des particuliers [1].

Mais la Commission des Mines de la Chambre des Députés se montra hostile au projet qui fut abandonné.

L'Administration ne se tint pas pour battue. Au cours de l'année suivante, le nouveau ministre des Travaux Publics, M. Augagneur, se préoccupa d'établir la participation de l'Etat aux bénéfices des exploitations minières. Le système imaginé était ingénieux. L'article 16 de la loi de 1810 confère à l'inventeur de la mine qui n'obtient pas la concession, le droit à une indemnité. Or l'Etat peut être considéré comme l'inventeur de la mine en raison des recherches faites par ses propres Ingénieurs et des travaux géologiques des services compétents [2].

M. Augagneur saisit, en conséquence, le Conseil d'Etat d'une demande en concession des mines de fer d'Abbeville, par la Société des Aciéries de France. Celle-ci attribuait à l'Etat une participation aux bénéfices en raison de sa qualité d'inventeur. Le Conseil d'Etat repoussa, une fois de plus, la prétention de l'Administration en déclarant que l'attribution d'une

(1) V. *Le Temps* des 5 et 6 avril 1911.
(2) *Le Temps*, 23 décembre 1911.

part d'inventeur à l'Etat même avec le consentement des demandeurs en concession constituait une dérogation aux prescriptions de la loi de 1810. Néanmoins la Haute Assemblée, désireuse de contribuer elle-même à mettre fin à une semblable situation, émit la suggestion qu'une offre de concours faite spontanément à l'Etat par les véritables inventeurs de la mine, pourrait être acceptée. La Société des Aciéries de France proposa, en conséquence, de verser à l'Etat, à titre de fonds de concours, une participation aux bénéfices établie de la manière suivante : Après le prélèvement sur les bénéfices nets d'un intérêt de 5 o/o destiné aux actions le surplus devait être réparti à raison de 20 o/o pour l'Etat ; 80 o/o pour la Société. Au cas où l'exploitation des mines ne serait pas faite par une Société par actions l'Etat recevrait 0 franc 10 par tonne de minerai extrait pendant les cinq premières années : la redevance serait ensuite revisable tous les cinq ans, de manière à correspondre à 5 o/o du bénéfice réalisé par l'exploitation de la concession.

Le Conseil d'Etat donna un avis favorable au nouveau projet du décret, en exigeant seulement que les sommes versées fussent affectées par moitié, d'une part, aux études et recherches de l'amélioration des conditions de l'exploitation minière, d'autre part, aux œuvres de prévoyance, d'assistance et de retraite pour les ouvriers mineurs. Le Conseil d'Etat semblait ainsi vouloir abandonner sa jurisprudence antérieure et devant l'inertie législative, permettre de porter atteinte aux principes essentiels de la loi.

Aussi M. Augagneur, voulant généraliser ce système, proposa l'insertion dans la loi de finances de 1912, d'un article 73 *bis* qui consacrait formellement le principe de ces offres de participation, jusqu'alors facultatives, mais dont le Gouvernement pouvait faire désormais la condition de l'octroi de la concession.

L'avis de la Commission du budget de la Chambre fut favorable. Mais lors de la discussion, le ministre

des Travaux Publics en demanda la disjonction et malgré l'absence de tout texte, fort de l'assentiment de la Chambre, il signait, le 4 avril 1912, quatre décrets : deux concessions de mines de fer en Meurthe-et-Moselle, deux concessions de mines d'or dans la Haute-Vienne, qui mettaient fin définitivement au régime de gratuité des concessions. On ne prenait même plus la peine, comme en 1900, de dissimuler l'irrégularité commise. Les décrets mentionnent les engagements acceptés par les concessionnaires. Ce sont « des offres de concours », censément bénévoles, qui sont accueillies et qui aboutissent, en réalité, à un véritable partage des bénéfices avec l'Etat et les ouvriers.

Si l'exploitation n'est pas faite par une Société spéciale, le concessionnaire doit verser par tonne extraite, une redevance dont la quotité est fixée à forfait, pour une première période de cinq ans, puis est revisable ensuite par période de cinq ans, à la volonté de chaque partie, mais à la condition de représenter toujours 20 o/o des bénéfices nets.

Si, au contraire, une Société spéciale est chargée de l'exploitation de la mine : au delà d'un certain revenu réservé, 5 o/o pour les mines de fer, 6 o/o pour les mines d'or, — l'autre bénéfice ou le super bénéfice est frappé d'une redevance de 20 o/o pour les mines de fer et de 12 1/2 o/o du solde qui reste après l'amortissement des actions. La destination des versements est faite par moitié dans les conditions précitées.

La pratique administrative innovait encore, quelques mois plus tard, lors de la concession de mines de fer de Meurthe-et-Moselle, se rapportant à des terrains limitrophes de ceux qui avaient été concédés par le décret du 2 avril 1912. L'Administration annonça qu'elle avait arrêté trois périmètres de mines de fer et qu'elle se proposait d'instituer leurs concessions. Elle adressa des lettres individuelles à tous ceux qui avaient, depuis plus ou moins longtemps, dans le

département de Meurthe-et-Moselle sollicité des concessions. Des offres de concours devaient être proposées par chacun des demandeurs. Ce faisant, l'Administration affirmait qu'elle ne poursuivait qu'un supplément d'enquête pour désigner : « par concours sur titre, le plus digne » [1].

Ce procédé qui aboutissait à une véritable adjudication sur titre, fut vivement critiqué. Il aboutissait en définitive, au système de la « *mine à l'encan* », puisque le Gouvernement, entre deux solliciteurs, devait fatalement préférer celui qui devait présenter « les offres de concours les plus avantageux ». Ces offres de concours qui n'étaient pas des garanties d'une bonne exploitation du gisement minier, étaient faites sans aucune détermination de l'entreprise qu'elles devaient subventionner et partant, n'étaient pas sérieuses [2]. Il y avait lieu de noter d'ailleurs que les perceptions ainsi faites n'entraient pas dans les produits divers du budget.

Ainsi, faute d'aboutir à une solution législative précise, l'Administration se décidait à tourner la loi de 1810 par de véritables marchandages avec les concessionnaires. Aussi les concessions accordées jusqu'en 1914 furent-elles peu nombreuses.

Il y avait lieu d'espérer qu'avec la onzième législature le problème minier allait recevoir une solution définitive. La question de la réforme de la loi de 1810 était à l'ordre du jour et préoccupait de plus en plus l'opinion publique et le Parlement. On sentait la nécessité d'aboutir et de mettre fin aux pratiques illégales et pourtant nécessaires de l'Administration. La nouvelle Commission des Mines de la Chambre en fit l'objet de l'étude de ses premières séances. Mais la guerre survint. D'autres problèmes plus urgents

(1) *Le Temps*, 11 mai 1912.
(2) V. Aiguillon. *Revue Politique et Parlementaire*, juin 1912.

durent être envisagés. Et cependant, au fur et à mesure que la lutte se continuait, la nécessité se faisait jour de produire toujours plus de charbon et plus d'acier pour alimenter les armées en combustible et par conséquent, de tirer parti de toutes nos richesses minières.

D'autre part le problème financier n'était pas moins pressant. L'Etat devait plus que jamais ne concéder aucune richesse importante sans tirer de cette concession, un profit.

Aussi toutes les interventions qui se produisirent pendant cette législature sur la question minière furent-elles inspirées par cette double préoccupation.

La loi de finances du 20 décembre 1916, dans son article 7, doubla, à partir du 1er janvier 1917, les taux en principal, applicables, d'après les lois en vigueur, pour l'assiette des redevances de mines. La redevance fixe était ainsi portée à un franc par hectare, sauf 0,30 pour les petites mines de combustibles et la redevance proportionnelle à 12 0/0 du revenu net de la mine. Enfin cette même redevance fixe fut élevée à cinq francs par hectare de terrain compris dans l'étendue de chacune des concessions inexploitées depuis dix ans.

Au cours de l'année 1917, la concession des mines de sel de Méréville donna lieu à une interpellation de M. Cachin, député socialiste de la Seine. Le Cahier des Charges de cette concession constituait, en effet, une étape des plus intéressantes dans l'histoire de notre législation minière.

M. Desplas, ministre des Travaux Publics, avait imaginé — et il développa longuement sa thèse au cours de l'interpellation, — que la loi de 1810 avait été jusqu'alors mal connue et mal appliquée. L'Etat devait être considéré comme le premier et le nécessaire concessionnaire en la personne de son Domaine, de tous les gisements miniers. Le principe admis aucune difficulté ne se présentait plus : l'Etat amodiait par l'in-

termédiaire de son Administration des Domaines aux conditions qu'il lui plaisait de fixer *sans même qu'il y eut lieu d'invoquer et d'appliquer les stipulations de la loi de 1810.*

Par décret du 10 septembre 1917, le ministre des Travaux Publics concédait à l'Administration des Domaines la concession de la mine et le 17 septembre de la même année, le Domaine cédait le gisement minier à un concessionnaire, à M. Émile Boussac, dans des conditions toutes différentes de celles de la loi de 1810.

La mine était affermée pour 75 ans avec droit de rachat au bout de 30 ans. Un partage des bénéfices est fait avec l'Etat après prélèvement de 6 o/o d'intérêt du capital. La moitié de ces bénéfices revient aux institutions ouvrières. La part des ouvriers sera cédée à la Société coopérative de main-d'œuvre constituée en vertu de la loi du 26 Avril 1917. Au bout de six ans, si la Société coopérative est constituée, elle devra désigner un délégué qui fera partie du Conseil d'Administration de la Société exploitante. Enfin une Commission spéciale consultative, dite du Travail, est créée, composée de trois représentants de la Société, de trois délégués des employés et ouvriers et d'un représentant de l'Etat.

C'était faire table rase des dispositions de la loi de 1810 et méconnaître complètement et son esprit et son texte. Aussi les socialistes considérèrent que cette pratique administrative constituait un grand triomphe des idées qu'ils avaient jusqu'ici préconisées sans résultat. Un économiste distingué, M. Yves Guyot, écrivait avec raison dans le « *Journal des Economistes* » du 15 février 1918[1] : « Après ce contrat, il n'y a plus de « loi de 1810. M. Desplas lui a porté le coup de « grâce. »

(1) P. 167-168.

Mais ce subterfuge — qui avait à sa base une véritable erreur juridique, — ne pouvait se continuer. Une interpellation de M. Louis Perrier sur la politique minière du Gouvernement à la séance de la Chambre des Députés du 9 octobre 1917 amena le ministre de l'armement d'alors, M. Loucheur, dans les attributions duquel venait d'entrer le service des Mines à rejeter le procédé de son prédécesseur et à indiquer que, sans contester la légitimité de cette procédure, il lui paraissait meilleur et plus expédient de modifier la loi du 21 Avril 1810 sur deux points spéciaux et précis: la perpétuité et la gratuité des concessions, ajoutant que l'heure n'était pas choisie pour une réforme générale.

Afin de préparer l'élaboration de ce projet de loi, en même temps que pour être éclairé sur toutes les questions ultérieures le ministre de l'Armement créait, par décret du 9 novembre 1917, un « Comité consultatif des mines », composé de représentants du Parlement, d'exploitants des mines, d'ouvriers mineurs et de membres de l'Administration et du Conseil d'Etat.

Ce Comité, sur l'ordre du Ministre, élabora un projet de loi ayant pour objet de modifier la loi du 21 Avril 1810, en introduisant le double principe de la limitation de la durée des concessions et de la participation de l'Etat aux bénéfices de l'exploitation.

Ce projet fut déposé par le Gouvernement le 10 Janvier 1918. Il a fait l'objet à la Chambre d'un rapport de M. Perrier en date du 2 août 1918 et au Sénat de M. Jénouvrier en date du 3 avril 1919. Il est devenu, après plusieurs modifications, la loi du 9 Septembre 1919[1] publiée au *Journal Officiel* du 11 du même mois.

---

(1) *Travaux préparatoires*. Chambre projet du Gouvernement. Doc. parlem. Chambre 1918, n° 4184, p. 1956. Rapport Louis Perrier, 2 Août 1918. Docum. parl., n° 4928, 2 Août 1918, p. 1318. Discussion les 5, 6, 12 et 13 Décembre 1918. Adoption le 13 Décembre 1918. Sénat, trans-

En résumé, nous avons essayé de dégager, au cours du présent chapitre, l'évolution qui s'est manifestée au cours du XIX^e^ siècle et dans les premières années du XX^e^ dans la situation de l'exploitant et dans la nature juridique de l'acte de concession. Nous avons vu que le législateur de 1810 avait pendant longtemps, au cours de l'élaboration de la loi, imaginé l'acte de concession comme un acte contractuel faisant de l'exploitant, non pas sans doute un concessionnaire de service public mais un propriétaire dont la situation se trouvait déterminée par la loi et par l'acte de concession. Mais, après de nombreuses hésitations, rejetant le principe de la domanialité des mines pour s'en tenir à celui proclamé par la loi de 1791, que les mines étaient à la disposition de la Nation, il a défini la concession de mine comme un acte de puissance publique et unilatéral, créant d'autorité, au profit du concessionnaire, une propriété régie en principe par le Code Civil et exceptionnellement par des dispositions légales édictées par des lois spéciales.

Mais, au cours du XIX siècle, des textes sont intervenus qui ont établi des restrictions importantes à la liberté du concessionnaire en restreignant son droit de disposer de sa propriété et en donnant à l'Administration un droit de surveillance et de contrôle plus étendu ; le concessionnaire a pu désormais être déchu de sa concession, de sorte qu'il n'est plus resté le propriétaire incommutable prévu par le Code Civil.

De plus, une tendance très nette s'est manifestée dans les travaux préparatoires de la loi de 1838, de voir dans l'acte de concession un acte contractuel. Sous la pression des besoins économiques nouveaux et de

---

mission le 27 Décembre 1918. Rapport Jénouvrier, 3 Avril 1910. Doc. parl. 1919, n° 152, p. 218. Discussion les 5 et 6 Juin 1919. Adoption le 6 Juin 1919. Chambre des Députés, transmission le 7 Juillet 1919. Rapport Louis Perrier, 6 Août 1919, n° 6698, p. 2410. Adoption sans débats, 3 Septembre 1919.

l'immense développement de l'industrie houillère, au cours du XIX[e] siècle, les cadres de la loi de 1810 ont semblé trop étroits et la pratique administrative a tenté, vainement sans doute, mais sans le lasser de ses échecs, de soumettre le concessionnaire à des conditions spéciales à chaque espèce et débattues d'accord avec lui. L'acte de concession s'est présenté désormais comme un véritable contrat et les tentatives législatives de modification du régime minier ont adopté ce point de vue.

Ce contrat de cession est un contrat à titre onéreux. Chacune des parties y reçoit, en effet, quelque chose de l'autre, soit sous la forme d'une dation immédiate, comme le concessionnaire saisi de la mine, soit sous la forme d'une promesse pour l'avenir, comme l'Etat, qui participera aux bénéfices de l'exploitation ou recevra des offres de concours.

Il aboutit à céder un certain droit au concessionnaire sur la mine concédée. Quelle est la nature de ce droit?

C'est un droit réel mais qui apparaît de plus en plus différent du droit de propriété car ce droit de jouissance conféré à l'exploitant est soumis à des restrictions importantes et de plus en plus nombreuses. Malgré sa perpétuité, il est de plus en plus distinct du droit de propriété défini par le Code Civil.

De plus, les pratiques administratives amènent de jour en jour l'insertion de clauses particulières dans l'acte de concession ou le Cahier des Charges. Ces clauses particulières définissent la situation juridique de l'exploitant qui se trouve ainsi soumis, même sous le régime de la loi de 1810, à un régime qui n'est plus exclusivement légal mais qui est à la fois légal et contractuel.

Or, dans notre droit positif, n'est-il pas dans l'essence de la propriété qu'elle soit exclusivement soumise à un régime légal? Il y a des contrats innommés; il n'existe pas de droits réels innommés. Ceux-ci sont limitativement déterminés par la législation.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que certains soient allés plus loin, aient vu dans l'exploitation minière un service public et aient ainsi assimilé la concession minière à une concession de service public.

Dans quelle mesure la réforme partielle établie par la loi du 9 Septembre 1919 a-t-elle tenu compte de l'évolution qui s'est manifestée dans la nature juridique de l'acte de concession ? C'est ce qu'il convient maintenant de rechercher.

TROISIÈME PARTIE

La Nature juridique de la Concession minière dans la Loi du 9 Septembre 1919

La loi nouvelle édicte un certain nombre de dispositions qui modifient, d'une manière grave, les principes essentiels de la loi de 1810. Il importe, dans ces conditions, de procéder à l'analyse de ces dispositions, pour rechercher ensuite, à la lumière des travaux préparatoires, si une nouvelle conception juridique de la concession minière a été établie.

Cette troisième partie sera divisée en deux chapitres:

Chapitre I. — Analyse de la loi du 9 Septembre 1919.

Chapitre II. — La valeur juridique de la concession dans le régime nouveau.

CHAPITRE I

Analyse de la Loi du 9 Septembre 1919

Nous nous préoccuperons surtout, dans cette analyse de la loi du 9 Septembre 1919, de la situation faite au concessionnaire de la mine, par le régime nouveau, en étudiant successivement les règles de la concession et celles de l'exploitation. Cependant, pour donner un aperçu général de la loi, nous étudierons, dans une section préliminaire ses caractères généraux, sa sphère d'application et nous dirons quelques mots d'une institution particulière créée par la loi : le Comité Consultatif des mines.

Notre chapitre I sera divisé, en conséquence, en quatre sections :

I. — Caractère général de la loi, sphère d'application. Le Comité Consultatif des mines.

II. — La concession.

III. — L'exploitation.

IV. — Le Cahier des Charges et les clauses particulières.

SECTION I

Caractère général de la Loi. — Sphère d'Application Le Comité consultatif des Mines

La réforme législative introduite dans notre régime minier par la loi du 9 Septembre 1919, est d'un carac-

tère limité. Elle ne vise pas à être une refonte totale de la législation minière. Elle a pour but simplement, comme son titre l'indique, de modifier la loi du 21 Avril 1810 sur les mines « en ce qui concerne la durée des concessions et la participation de l'Etat aux bénéfices ».

L'exposé des motifs du projet déposé le 10 Janvier 1918 [1], considère en effet, que : « le moment serait « mal choisi pour entreprendre une refonte générale « de notre législation minière : cette refonte, en raison « de la multiplicité et de la complexité des questions « soulevées exigerait de longues discussions et risque- « rait de ne pas aboutir à assez bref délai. »

Il rappelle que les deux objets de la réforme proposée présentent un caractère d'extrême urgence, en raison de la nécessité de mettre en valeur aussi rapidement que possible les gisements nouveaux qui ont motivé des demandes en concession et aussi du besoin urgent de l'Etat de faire face par de nouvelles ressources, à une situation financière critique. Le principe de ces deux modifications a du reste, été adopté depuis longtemps par le Parlement. Le Gouvernement a, d'accord avec lui, « mis en application au cours des « dernières années, le principe de la participation de « l'Etat aux bénéfices de l'exploitation, grâce à un « moyen détourné qui consistait à faire signer par le « futur concessionnaire avant l'examen de sa demande « en concession, par le Conseil d'Etat, une déclaration « par laquelle il s'engageait, en cas d'institution de la « concession à son profit, à verser à l'Etat, à titre de « fonds de concours, une fraction des bénéfices nets « annuels de l'exploitation et le cas échéant, des béné- « fices de la liquidation de la Société.

« ... De même le principe de la concession à durée « limitée a déjà été mis en application, grâce à un

(1) Doc. parlem. Chambre 1918, p. 4184.

« autre moyen qui consistait à instituer la concession « en faveur du domaine privé de l'Etat et à amodier « ensuite la mine pour un temps limité et à titre oné- « reux au demandeur en concession, qui eut été, selon « l'ancienne formule, déclaré concessionnaire perpé- « tuel ».

Et le projet ajoutait qu'il était temps de consacrer l'application de ces nouveaux principes dans un texte de loi pour assurer à la fois la continuité de la politique minière qui avait l'approbation du Parlement et pour dispenser le Gouvernement de recourir à des moyens détournés dont la généralisation serait fâcheuse.

Les travaux préparatoires de la loi ont insisté à plusieurs reprises sur ce caractère limité de la réforme. M. Jénouvrier dans son rapport au Sénat, s'exprimait ainsi : « Votre Commission n'a pas manqué d'être « frappée, dès le début de ses études, par cette pensée « que le Gouvernement n'avait voulu que modifier la « loi de 1810 sans la bouleverser et qu'au contraire, « il avait tenu à sauvegarder les principes essentiels « de notre régime minier, tel qu'il fonctionne actuel- « lement. Telles semblaient bien être sa pensée et sa « volonté. Etaient-elles réalisables, avec les principes « mêmes qu'il posait ? En tous cas, les a-t-il mainte- « nues dans la discussion. Y revient-il devant le « Sénat ? Question troublante que chacun de vous se « posera sans doute, en lisant les textes soumis à « votre appréciation ? »

Mais, en même temps, les travaux préparatoires rappelaient que l'obligation d'aboutir rapidement ne devait point faire oublier au Parlement la nécessité inéluctable d'une refonte totale de la loi de 1810, pour mettre cette dernière en harmonie avec les découvertes de la science industrielle. La réforme édictée par la loi nouvelle n'est que la première étape dans la transformation de notre régime minier.

La loi nouvelle ne porte pas, par ailleurs, atteinte aux concessions minières existantes : elle n'a pas

d'effet rétroactif, « *à partir de la promulgation de la présente loi* », dit l'article premier, « il ne sera plus « accordé de concession de mine que pour une durée « limitée et avec une participation aux bénéfices de « l'Etat et du personnel dans les conditions fixées par « le Cahier des Charges qui devra être annexé au « décret instituant la concession ». Le régime nouveau ne s'applique qu'à l'avenir, sauf cependant sur un point particulier envisagé par l'article 5. Cet article décide que l'exploitation des mines est désormais considéré comme un acte de commerce, et que cette disposition s'applique aux Sociétés Civiles existantes, sans qu'il y ait lieu pour elles de modifier leurs statuts. Cette modification n'est, en effet, qu'une disposition de procédure, partant non soumise à la rétractuité des lois prescrites par l'article 2 du Code Civil.

En ce qui concerne les concessions anciennes le législateur a entendu ne pas y toucher. Toutes les concessions anciennement accordées sont, en effet, intervenues entre le Gouvernement, dûment habilité par la loi, organe suprême de la volonté de la nation, et les concessionnaires. Il est intervenu entre les deux parties un contrat qui doit être respecté non seulement au point de vue de sa durée, mais encore au point de vue financier et social. C'est l'application de l'article 1134 du Code Civil qui dit que les conventions légalement formées sont la loi des parties. L'Etat ne peut se soustraire à ce principe qui est la base de toute Société : « aussi bien qu'un particulier, il doit être un honnête homme[1]. » L'Etat pour devenir propriétaire d'une mine anciennement concédée, n'a à sa disposition qu'un moyen : l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Une question particulièrement intéressante a été soulevée au cours de la discussion de la loi au Sénat

(1) M. Jénouvrier. Sénat, 5 Juin. (*J. O.* du 6, p. 877. Rapport, p. 219).

par M. Maurice Colin. Elle visait les extensions des anciennes concessions. L'orateur indiquait qu'il avait toujours été admis, aussi bien par la doctrine que par la jurisprudence administrative, que les extensions accordées à un concessionnaire augmentant le périmètre de la mine qu'il avait à exploiter étaient considérées comme un accessoire de la concession primitive en vertu du principe : « *accessorium sequitur sortem « rei principalis.* » La loi qui règle la mine est en effet la loi de son institution et le principe de la non rétroactivité des lois empêche qu'on applique à cette mine et à l'extension qu'elle a reçue, les dispositions de la loi nouvelle. Il faisait en outre remarquer que si la loi nouvelle s'appliquait à l'extension de la concession, le concours sur une même concession de deux législations différentes entraînerait des difficultés considérables notamment en ce qui concerne la distinction des produits de l'ancienne concession et de l'extension qui lui est donnée [1].

Invité à exprimer son avis M. Loucheur, ministre de la Reconstitution Industrielle, répondit que c'était là une question d'espèce et de mesure, que le ministre trancherait avec l'aide du Conseil d'Etat et du Corps des Mines. Qu'il était à craindre, si l'on édictait une disposition semblable à celle préconisée par M. Colin, que des fraudes fussent commises dans le but d'échapper complètement aux stipulations de la loi nouvelle. Il serait d'ailleurs assez facile de faire la distinction entre l'accessoire et le principal. La question ne serait pas douteuse au cas, par exemple, où une mine existante veut exploiter 3 ou 4 hectares de plus à l'aide d'un puits qu'elle possède déjà, par un prolongement de galerie. Il est certain que dans cette espèce, le principal entraînerait l'accessoire.

Nous estimons ce système sage à la condition qu'au-

(1) Sénat, 5 Juin. (*J. O.*, 6 Juin, p. 882).

cun arbitraire ne se glisse dans la décision ministérielle. Le Conseil d'Etat peut exercer à cet égard, une influence heureuse.

Le champ d'application de la loi est assez limité. Il ne s'applique ni aux Colonies ni aux pays de protectorats. Les réformes qu'il institue ne sont étendues que partiellement à l'Algérie. Enfin elle laisse de côté les gisements miniers d'Alsace-Lorraine et l'on sait que des dispositions spéciales sont prévues par le traité de paix du 28 Juin 1919 pour les mines de la Sarre.

Le régime des mines a été organisé de tout temps dans les colonies par des décrets, même dans celles, comme la Guyane, où la loi de 1810 est appliquée. Il y a lieu, en effet, de tenir compte d'intérêts locaux, de mœurs et de coutumes spéciales. Le législateur de 1919 n'a pas entendu déroger au droit commun.

Il est à peine besoin de dire que le Parlement Français n'a pas à légiférer sur les pays de protectorat qui conservent leur autonomie législative. Il leur appartiendra de prendre, d'accord avec le Gouvernement protecteur, toutes mesures propres à développer l'industrie minière de leur pays.

En ce qui concerne l'Algérie, l'article 6 de la loi décide « qu'un règlement d'administration publique « déterminera les conditions dans lesquelles la loi « nouvelle lui sera applicable ».

Il est intéressant de remarquer, à ce propos, que le premier document concernant l'exploitation des mines en Algérie consacre le principe de la durée temporaire institué par la loi de 1919. Sous le régime de l'ordonnance royale du 21 Juillet 1845, l'acte constitutif des gisements de Mokta, portait, contrairement aux dispositions de la loi de 1810, que la concession n'était accordée que pour 99 ans.

Une loi du 16 Juin 1851 décida que le régime des mines serait dorénavant soumis à la loi du 21 Avril 1810 qui fut promulguée par un arrêté du Gouverneur Général en date du 24 Mars 1852. En raison du régime

administratif spécial de l'Algérie qui a obtenu son entière autonomie par la loi du 19 Décembre 1900, et en raison de sa situation économique spéciale, le législateur a pensé, avec raison, qu'elle ne pourrait être complètement assimilée à la métropole. Le décret prévu par l'article 6 de la loi de 1919 est intervenu à la date du 8 Mai 1920[1] et a décidé que cette loi serait exécutoire en Algérie sous les réserves ci-après :

1° Les droits réservés à l'Etat et les obligations lui incombant seront attribués à l'Algérie ;

2° Les attributions conférées au Ministre par l'artice 2 seront exercées par le Gouvernement Général de l'Algérie ;

3° Des règlements d'Administration publique statueront sur les conditions d'application des dispositions relatives à la participation du personnel aux bénéfices, aussitôt que la loi du 25 février 1914 aura été déclarée applicable en Algérie et à l'application du paragraphe onze de l'article 2 relatif au bordereau des salaires minima.

Un décret du 28 août 1920 est venu approuver le Cahier des Charges type pour les concessions de mine en Algérie. Celui-ci ne diffère pas sensiblement du Cahier des Charges type établi pour les concessions de la métropole.

Alsace-Lorraine. — Dans la séance du 13 Décembre 1918, à la Chambre des Députés, au cours de la discussion de la loi de 1919, un amendement fut déposé par MM. Ernest Lafont, Cabrol, Marius Violette, et Vincent Auriol, qui consistait à ajouter à la loi un article ainsi conçu : « Une loi spéciale statuera sur le « régime de concessions accordées sous l'empire de « législations autres que la législation française et « situées dans des territoires qui se trouveraient incor- « porés à la France. » Cet amendement visait les mines

(1) *J. O.*, 11 Mai 1920.

d'Alsace-Lorraine qui constituent des richesses prodigieuses. Il fut disjoint et renvoyé à la Commission spéciale d'Alsace-Lorraine, récemment créée. Au cours de la discussion du projet de loi sur le régime transitoire d'Alsace-Lorraine, la question fut reprise dans les séances des 4 et 5 Octobre 1919. Il fut entendu qu'en aucun cas, il ne pourrait être question de céder les mines d'Alsace-Lorraine à des particuliers ou à des Sociétés particulières. Ces mines devront rester propriété d'Etat ainsi que les actions possédées par le Gouvernement allemand dans les mines et établissements métallurgiques. Certaines mines pourraient être amodiées pour établir une comparaison entre les industries privées et l'industrie d'Etat. La législation minière allemande devait rester en vigueur jusqu'à ce que le Comité Consultatif des mines eut donné ses directives à ce sujet.

Depuis, deux décrets des 14 Mars et 26 Mars 1920 sont venus réglementer l'organisation provisoire des mines en Alsace-Lorraine.

Sarre. — Ce territoire, aux termes du traité de Paix, est placé sous l'autorité de la Société des Nations qui a délégué ses pouvoirs à une Commission composée de cinq membres. Toutes les mines de charbon qui se trouvent sur ce territoire sont cédées à la France qui en devient propriétaire avec droit exclusif d'exploitation, comme compensation immédiate de la destruction systématique de ses mines de charbon du Nord. Un décret du 20 Octobre 1919 est venu créer un office des mines domaniales doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière qui est chargé de leur exploitation.

Le projet de loi du Gouvernement ne prévoyait pas la création d'un Comité Consultatif des mines. Ce Comité avait été déjà institué par un décret du 9 Novembre 1917. Il avait d'ailleurs, comme nous l'avons vu, collaboré avec le Gouvernement à l'élaboration du projet. Ce Comité était composé de profes-

sionnels (directeurs, inspecteurs généraux, ingénieurs, représentants des exploitants de mines et du personnel ouvrier) et de membres très nombreux du Sénat et de la Chambre des Députés, de représentants des Ministres du Travail, des Finances et du Commerce, du président de la Section des Travaux Publics du Conseil d'Etat et d'un vice-président du Conseil Général des Mines.

Ce Comité Consultatif placé à côté du Conseil Général des Mines semblait devoir éclairer d'une façon aussi complète que possible le Gouvernement, sur les mérites des demandeurs en concession et les garanties qu'ils donnaient d'exploiter au mieux de l'intérêt général.

La Commission des mines de la Chambre et la Chambre elle-même estimèrent que ce n'était pas suffisant et entendirent substituer à cet organisme un Comité qui tiendrait son origine, sa constitution et sa compétence d'un texte législatif. La préoccupation déterminante de la Commission fut de faire exercer par le Pouvoir Législatif un contrôle vigilant et préventif des concessions. On en trouve la trace très nette dans le rapport de M. Perrier :

« Un des graves inconvénients de la loi de 1810, « inconvénient que ne corrigeait pas le projet de loi « qui nous est soumis par le Gouvernement, réside « dans le fait que le contrôle du Pouvoir Législatif en « matière de concession minière est nul et inexistant.

« C'est ainsi que le Ministre compétent peut, comme « il lui convient, disposer des richesses minières et « par un acte de concession les attribuer à son gré à « tel ou tel demandeur en concession.

« Dans le cas d'une erreur de sa part, si après « examen de sa décision, on constate que le patrimoine « national est mal géré, il ne reste plus au Parlement « que le recours d'une interpellation, laquelle, postérieure au décret de concession, peut mettre le Minis-

« tère en mauvaise posture, mais ne remédie pas au « dommage qui a pu être causé à l'Etat.

« Il y a là un inconvénient et même un danger cer- « tain auquel votre Commission a pensé qu'il était « nécessaire de remédier » [1].

Le Gouvernement devait donc demander obligatoirement l'avis du Comité Consultatif sur toutes les demandes de concessions de mines et mettre au moins un mois de délai entre l'avis ainsi donné et la promulgation du décret de concession.

Mais le Sénat, sur l'avis conforme de sa Commission des Mines, n'a pas cru devoir suivre la Chambre des Députés dans cette voie ; il a estimé que des raisons d'ordre constitutionnel et d'ordre pratique s'y opposaient.

L'octroi d'une concession est, en effet, par essence, un acte du Pouvoir Exécutif. Le Pouvoir Législatif ne saurait sans une véritable confusion de pouvoirs, discuter ou contredire ainsi un acte non encore accompli et qui rentre, par son essence, dans l'attribution du Pouvoir Exécutif.

De plus, il y aurait à craindre que l'opinion publique ne suspectât les parlementaires appelés à siéger, qui n'auraient sans doute en vue que l'intérêt public, mais qui devraient ignorer tous les intérêts privés en jeu [2].

Un amendement de M. Paul Strauss sur le second alinéa du texte de la Commission, demandant à ce que tout décret constitutif d'une Commission de mine fût communiqué, avec le Cahier des Charges annexé au Comité Consultatif, au moins un mois avant la publication, fut repoussé [3].

Il fut entendu en définitive que le Comité Consultatif des mines serait obligatoirement appelé à donner

(1) P. 221.

(2) Rapport Jénouvrier, p. 253. Sénat, séance du 16 Juin, p. 897 et suiv.

(3) P. 898.

son avis seulement sur les conditions du Cahier des Charges type, et leurs modifications. Un décret portant règlement d'Administration publique devra déterminer les attributions, la composition détaillée et le fonctionnement de ce Comité. Il sera composé de techniciens de l'Administration des mines, de membres du Conseil d'Etat et des Administrations publiques intéressés, des exploitants de mines et d'ouvriers mineurs respectivement désignés par chaque catégorie d'intéressés et de membres du Parlement. Ce dernier sera obligatoirement représenté par cinq Sénateurs et sept Députés élus par leur Assemblée tous les quatre ans (article 3 de la loi).

Il semble bien que le Comité Consultatif des mines doive absorber le Conseil Supérieur des mines, M. Loucheur, ministre de la Reconstitution Industrielle, répondant à une question du Président des mines de la Chambre, a annoncé qu'il envisageait cette fusion.

Le règlement d'Administration publique prévu par l'article 3 a été rendu à la date du 14 Octobre 1919. Nous mentionnerons seulement ses attributions.

Il est obligatoirement appelé par le Ministre à délibérer :

1° Sur tous les projets de loi intéressant les Mines ;

2° Sur les conditions des Cahiers des Charges types et leurs modifications ;

3° Sur les règlements généraux relatifs à l'exploitation des mines, des minières et des carrières ;

4° Sur les programmes des travaux de recherches des mines, à entreprendre par l'Etat ;

5° Sur les programmes d'exploitation des mines par l'Etat dans les conditions de l'article 1er de la loi du 9 Septembre 1919 ;

6° Sur les conventions portant acquisitions, cessions ou amodiations d'une concession de mines par l'Etat, un département ou une commune.

Enfin, il peut émettre des avis, des vœux ou des propositions.

SECTION II

La Concession

Nous étudierons successivement l'institution de la concession, son objet, sa durée, sa fin et sa nature juridique.

§ 1^er^. — *L'Institution*

Le gisement minier découvert peut être soumis à l'exploitation de l'Etat, d'un département, d'une commune, d'un syndicat professionnel, d'une société commerciale ou d'un particulier.

Dans le cas d'exploitation par l'Etat des gisements découverts, il n'est pas besoin d'acte constitutif de concession ; un décret délibéré en Conseil d'Etat fixe seulement aux termes du § 2 de l'art. 1^er^ le périmètre de l'exploitation et règle les droits du propriétaire de la surface sur les produits de cette exploitation et aussi, s'il y a lieu, les indemnités dues aux inventeurs.

Dans le cas d'exploitation par un département, une commune, un syndicat professionnel, une société commerciale, ou un particulier, la concession, comme sous le régime de la loi de 1810, est accordée par un décret délibéré en Conseil d'Etat qui détermine le périmètre du gisement soumis à l'exploitation et auquel se trouve annexé un Cahier des Charges précisant la situation de l'exploitant et les obligations auxquelles il se trouve soumis.

Cet acte de concession est, par essence, un acte du Pouvoir Exécutif. La Chambre, tout en lui reconnaissant ce caractère, avait cru pouvoir, dans un but de contrôle, imposer au Gouvernement l'obligation de demander l'avis du Comité Consultatif, composé en grande partie de parlementaires sur toutes les demandes de concessions de mines et de mettre au moins un mois de délai entre l'avis ainsi donné et la promulga-

tion du décret de concession [1]. La Commission des mines du Sénat demanda, comme on l'a vu, le rejet de cette disposition comme incompatible avec le principe de la séparation des Pouvoirs et elle eut gain de cause.

Afin de remédier à la situation pénible des demandeurs, en concession très nombreux, qui depuis un long temps attendaient une réponse favorable, et afin de mettre l'Administration dans l'obligation de répondre avec diligence, aux demandes qui lui sont présentées, l'art. 4 — 3° de la loi prévoit un règlement d'Administration publique chargé de déterminer le délai dans lequel il doit être statué sur les demandes en concession. Ce règlement d'Administration publique est intervenu à la date du 31 Août 1920. Il indique les formalités de l'instruction des demandes en concession de mines et impose dans son article 9 un délai de douze mois à l'Administration pour statuer sur la demande. Ce délai court à partir du jour de la clôture de l'enquête. Il est prolongé de six mois s'il a été présenté une ou plusieurs demandes concurrentes. Enfin le Conseil d'Etat est saisi par le ministre des Travaux Publics au plus tard trois mois avant l'expiration des délais ci-dessus. Dispositions excellentes qui mettront l'Administration dans l'obligation de ne pas retarder la mise en exploitation des richesses nationales.

§ 2. — *Objet de la Concession*

La nouvelle loi ne modifie pas la classification de la loi de 1810, modifiée par la loi du 9 Mai 1866. La nomenclature prévue par l'article 2 de cette loi est donc maintenue [2]. Une révision de cette nomenclature

---

(1) Rapport voté par la Chambre des Députés, art. 3, alinéa 3.

(2) « Seront considérées comme mines celles connues pour contenir « en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du « mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, « du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du man-

fut demandée à la Chambre, par M. Cabrol dans la séance du 13 Décembre 1918 de manière à comprendre dans les gisements à concéder des minerais qui n'étaient pas encore connus au moment de l'élaboration de la loi de 1810, comme la bauxite et de supprimer la distinction arbitraire des mines et des minières. Il fut entendu que chaque année le Conseil Consultatif réviserait la classification en cours [1].

§ 3. — *La durée de la Concession*

L'article 2 de la loi substitue au principe de perpétuité des concessions minières le principe de précarité. Désormais ces concessions seront accordées pour une durée limitée. C'est là une modification non seulement considérable mais substantielle de la loi de 1810. Au cours de l'élaboration de la loi, le principe nouveau fut presque unanimement admis. Du moment que l'on admet un certain droit de la nation sur les mines, il faut bien admettre également que celle-ci peut, dans l'intérêt public et dans la mesure où cet intérêt public l'exige fixer la durée de la concession qu'elle va accorder de manière à permettre un retour périodique des mines à la nation pour mettre l'exploitation en concordance avec les progrès de l'industrie. Des discussions ne s'élevèrent seulement que sur la durée de la concession. L'intérêt public veut que les exploitations de mines soient prospères, mais il faut tenir compte également que la recherche de ces mêmes mines est aléatoire.

Le projet du Gouvernement prévoyait une durée uniforme de 99 ans pour toutes les mines quelle qu'en

---

« ganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine, ou autres « matières métallurgiques, du soufre, du charbon de terre, ou de pierre, « du bois fossile, des bitumes, de l'alun et des sulfates à base métal- « lique ».

(1) Documents parl. Chambre. (*J. O.*, 14 Décembre 1918, p. 3361).

fût la nature. La concession minière était ainsi assimilée, comme le fait très justement remarquer le rapporteur au Sénat, au bail emphytéotique de biens immeubles, prévu par la loi du 25 Juin 1902, qui confère au preneur, malgré son caractère précaire, un droit réel, susceptible d'hypothèque, semblable à celui qui est conféré au concessionnaire de mine par le projet.

Mais devant la Commission des mines de la Chambre, on fit valoir que la durée de la concession devait varier suivant la nature du gisement concédé, en raison des difficultés variables d'aménagement d'exploitation. Le texte voté par la Chambre portait que la durée serait de 75 ans au minimum et de 99 ans au maximum, pour les mines de charbon et de 50 ans au minimum et de 99 ans au maximum pour les autres gisements.

La Commission du Sénat eut, au début, un désir très marqué de revenir au texte du Gouvernement, prévoyant une durée uniforme pour toutes les concessions [1]. Mais le Gouvernement insista auprès d'elle pour la prier, en raison de l'urgence, de ne se mettre en désaccord avec l'autre Assemblée que sur des points essentiels et engageant des principes. Il affirma, en outre, que s'il fallait donner aux concessions de houille ou de lignite une durée uniforme, de 99 ans, il était permis d'assurer que des gisements d'une autre nature pourraient être utilement exploités avec une durée variant de 50 à 99 ans, ce qui donnait au Gouvernement une latitude très grande. La Commission s'inclina et les deux Assemblées se mirent d'accord sur le texte suivant qui devint l'article 2 — 1° de la loi. « La durée de la concession, comptée à partir du pre-
« mier Janvier qui suivra le décret d'institution, sera
« déterminée par le Cahier des Charges. Elle sera

(1) Rapport Jénouvrier, p. 230.

« fixée par le Cahier des Charges type invariablement « à 99 ans pour les gisements de houille ou de lignite, « à 50 ans au minimum et 99 ans au maximum pour « tous les autres gisements. »

« La même durée devra s'appliquer à toutes les « concessions portant sur des gisements de même « nature ».

Ces concessions dont la durée est ainsi fixée peuvent être renouvelées. L'article 2 — 2° de la loi le prévoit expressément. Dans l'intérêt du concessionnaire, l'Etat est tenu, dans les 25 ans qui précéderont l'expiration de la concession, de faire connaître son intention d'exercer son droit de reprise. Toutefois, par précaution, avant le commencement de la 26e année précédant la fin de celle-ci : « le concessionnaire devra, « par lettre recommandée, adressée au Ministre, « demander si l'Etat entend user de son droit de « reprise de la concession ». L'Administration a un délai d'un an à partir de la réception de cette lettre recommandée pour faire connaître sa décision, faute de quoi la concession se trouve de plein droit prolongée par tacite reconduction pour une durée de 25 années à partir du terme antérieurement prévu. Au cours de cette concession ainsi renouvelée, le concessionnaire aura la même obligation d'avertir l'Administration.

L'article 2 — 3° prévoit en outre que le Cahier des Charges déterminera les mesures spéciales à prendre pour que, en cas de non renouvellement de la concession, les travaux préparatoires d'exploitation et d'entretien soient néanmoins entrepris et conduits jusqu'au terme de la concession : (compte spécial à ouvrir pour les travaux de premier établissement exécutés par le concessionnaire pendant les 25 dernières années de la concession ; mode d'amortissement dont l'Etat supportera les charges après la fin de la concession, etc.).

Il est à peine besoin de faire remarquer qu'au cas d'exploitation par l'Etat, celle-ci n'est pas perpétuelle et n'est soumise à aucune durée.

§ 4. — *Fin de la Concession*

La concession minière peut prendre fin de trois manières différentes :

1° L'expiration du délai fixé par le Cahier des Charges ;

2° La renonciation par le concessionnaire ;

3° La déchéance de ce concessionnaire.

I. — *L'expiration du délai fixé par le Cahier des Charges.* — C'est l'application du droit commun en matière de contrats. L'article 2 — 3° de la loi prévoit certaines mesures pendant les années qui précèdent la fin de la concession. L'Administration qui représente l'Etat qui va reprendre la mine devra se montrer plus vigilante dans l'exécution des travaux nécessaires à l'entretien de cette mine et commandés par l'intérêt de celle-ci. Le Cahier des Charges type doit régler les conditions administratives et financières dans lesquelles pendant les cinq dernières années de la concession, le concessionnaire peut être astreint par l'Etat, à exécuter les travaux jugés nécessaires à la future exploitation et le mode de payement par l'Etat de ces travaux, lorsque leur amortissement normal sera impossible.

II. — *Renonciation du concessionnaire.* — Bien qu'aux termes du rapport Jénouvrier, la concession de la mine soit un contrat synallagmatique, le législateur a admis ce mode d'extinction de la concession minière qui constitue ainsi une forme tout à fait exorbitante du droit commun [1]. Un contrat ne peut être en effet, résilié que par la volonté commune des deux parties ou par l'intervention de la Justice. Mais l'exploitation des mines intéresse au premier chef l'ordre public et l'in-

(1) M. Jénouvrier. Sénat, 5 Juin. (*J. O.*, 6 Juin, p. 879).

tél êt général commande de ne pas laisser gaspiller les richesses minérales. Aussi lorsque le concessionnaire ne pourra pas exploiter d'une façon utile, il pourra renoncer à la concession dont il a été le bénéficiaire et remettre cette concession entre les mains du Gouvernement qui la confiera à un plus capable. Les formes de la renonciation sont prévues par l'article 13 du Cahier des Charges type.

III. — *Déchéance.* — Ce mode d'extinction de la concession est présenté par les travaux préparatoires, comme l'application de l'article 1184 du Code Civil : « La condition résolutoire est toujours sous-entendue « dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où « l'une des deux parties ne satisfera pas à ses enga- « gements. » Lorsque l'un des contractants n'exécute pas ses obligations, le contrat dont il bénéficie peut être résolu.

La déchéance sera prononcée dans les cas prévus par les lois de 1810, et de 1831. La loi de 1810 avait sous-entendu la déchéance. La loi de 1838 l'a formellement et explicitement indiquée : « Dans tous les cas prévus « par l'article 49 de la loi du 21 Avril 1810, le retrait « de la concession ne pourra avoir lieu que suivant les « formes prescrites par l'article 6 de la loi » et l'article 49 de la loi de 1810 prévoyait le cas « où l'exploi- « tation serait restreinte et suspendue de manière à « inquiéter la sûreté publique ou les intérêts des con- « sommateurs ». Le Cahier des Charges devra, au surplus, aux termes de l'art. 2 — 6° de la loi nouvelle, préciser les conditions dans lesquelles la déchéance peut être prononcée pour inobservation des obligations générales ou particulières imposées aux concessionnaires. Il a été entendu au cours de la discussion que la déchéance est une mesure grave qui ne devra être prise que dans des circonstances exceptionnelles [1].

(1) Jénouvrier. Sénat, p. 879.

La déchéance sera prononcée dans les mêmes conditions que celles prévues par l'article 6 de la loi du 27 Avril 1838, c'est-à-dire par le Ministre, sauf le recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse. Le concessionnaire devra être appelé devant la Haute Assemblée pour y faire valoir ses moyens de défense. Ce recours contentieux devant le Conseil d'Etat a été ajouté au texte sur un amendement de M. Boivin-Champeaux, dans la séance du 5 Juin 1919, à la place du texte proposé par la Commission du Sénat qui prévoyait la déchéance par le Ministre sur l'avis conforme du Conseil d'Etat.

Ce même amendement de M. Boivin-Champeaux a fait ajouter à l'article 2 — 6° un alinéa qui prévoit une indemnité au profit du concessionnaire déchu. D'après les lois de 1810 et de 1838, une fois la déchéance prononcée, la mine est mise en adjudication. Le concessionnaire déchu reçoit le prix de l'adjudication, sous déduction des frais que l'Etat a pu être contraint d'avancer.

D'après la nouvelle loi, la mine, en cas de déchéance, revient à la Nation sans adjudication. Il serait contraire à l'équité et à la justice que le concessionnaire déchu ne reçût rien, alors que la mine qu'on lui enlève représente une valeur considérable. La Commission du Sénat proposait que le concessionnaire touchât, dans ce cas, non une indemnité mais la valeur vénale de la mine. L'amendement de M. Boivin-Champeaux, adopté par le Sénat, va plus loin. Au cas où les dépenses effectuées par le concessionnaire ont augmenté la valeur vénale de la mine, il a droit, en plus, à une indemnité, puisque des travaux considérables profiteront à son successeur. Le chiffre de l'indemnité est fixé par le Ministre dans la décision qui prononce la déchéance, sauf recours au Conseil d'Etat. Cette indemnité est destinée, s'il y a lieu, aux créanciers privilégiés ou hypothécaires, par ordre de privilège ou d'hypothèque, et s'il n'y en a pas aux créanciers chiro-

graphaires, au marc le franc, suivant le droit commun. M. Perrier, dans son second rapport à la Chambre regrette cette disposition qui enlève à la déchéance le caractère de pénalité et qui pourrait être pour des concessionnaires avisés un moyen de se faire rembourser des dépenses d'installation dont ils n'escomptaient pas, pour des raisons diverses, un revenu suffisant. (Rapport 6228, p. 4).

A ces trois modes d'extinction de la concession le texte voté par la Chambre en avait ajouté un quatrième : *le rachat*. Il prévoyait que « les conditions particulières de la concession pourront comprendre notamment des clauses de rachat ». Cette disposition votée à la demande de M. Albert Thomas, ne figurait ni dans le projet déposé par le Gouvernement, ni dans le texte de la Commission des mines. La Commission du Sénat et le Sénat lui-même, l'ont repoussée énergiquement en faisant valoir que ce serait porter atteinte au respect du contrat auquel on a été partie et que l'on éloignerait ainsi les concessionnaires sérieux [1]. Le second rapport de M. Perrier à la Chambre, laisse prévoir cependant un texte législatif spécial relatif au rachat [2].

Quel que soit le mode d'extinction de la concession, l'Administration a un droit identique pour prescrire les mesures nécessaires à l'entretien de la mine, que prévoit l'art. 2 — 4° ; de même les conséquences de cette estimation sont identiques.

Tous les terrains, ouvrages, machines, appareils et engins de toute nature servant à l'exploitation de la concession et en constituant les dépenses immobilières, devront conformément à l'article 8 de la loi du 21 Avril 1810, faire retour gratuitement à l'Etat. Ce retour gratuit ne s'appliquera qu'aux dépendances immobilières immédiates de la mine, indispensables à son

(1) Voir rapport Jénouvrier, p. 236.
(2) Rapport, p. 669845.

exploitation. Le concessionnaire gardera, par exemple, la forêt qu'il aurait achetée pour trouver le bois nécessaire à ses galeries.

Si le concessionnaire a, d'autre part, grevé de droits hypothécaires, la mine qui constitue un droit immobilier, le droit hypothécaire disparaîtra avec la concession, qui est de par sa nature, précaire : celle-ci doit revenir à la Nation quitte et franche de toutes charges. Les Conservateurs des Hypothèques devront donc, opérer la radiation, sur le vu de la décision ministérielle refusant de renouveler la concession, ou en prononçant la déchéance.

§ 5. — *Nature Juridique de la Concession minière*

La loi de 1810 avait déclaré que la mine concédée constituait un immeuble. Ce caractère juridique de la concession se concevait, lorsque l'on proclamait sa perpétuité. La Commission de la Chambre avait maintenu aux mines ce caractère d'immeubles. En séance sur un amendement de M. Lafont [1], la Chambre a estimé, avec raison, que cette dénomination jurait avec le caractère de précarité de la mine concédée et a substitué au mot : « immeubles » le mot « droits immobiliers ». Aussi l'article 1er in fine déclare-t-il : « Les « concessions de mines à temps constituent des droits « immobiliers et seront, comme tels, susceptibles « d'hypothèques. »

Ces droits immobiliers d'une nature spéciale se rapprochent de l'emphytéose et de l'usufruit, en ce sens qu'ils confèrent au concessionnaire un droit de jouissance temporaire analogue à celui du locataire emphythéotique et de l'usufruitier, mais il existe une différence capitale entre la concession de mine et les contrats d'emphytéose ou d'usufruit. Il n'est pas possible, en

(1) *J. O.*, 5 Juin, p. 3273.

effet, de jouir d'une mine comme l'on jouit d'un champ. Les produits de la mine ne constituent pas des fruits ou une récolte. Ils ne se renouvellent pas à chaque saison, laissant intacte la terre qui les a portées. Ils sont partie intégrante de la mine et de l'immeuble même : à un moment donné, malgré sa jouissance de bon père de famille, le concessionnaire d'une mine l'aura détruite : il n'y aura plus de mine et par conséquent, plus d'immeuble. Le droit immobilier constitué par l'acte de concession n'aura plus d'assiette. Mais il était nécessaire de donner à la mine concédée un caractère juridique. D'autre part, il fallait permettre au concessionnaire de trouver du crédit, en fournissant à son prêteur la garantie de l'hypothèque. Or celle-ci ne peut, en principe, avoir pour base qu'un immeuble ou un droit immobilier. Sans doute le droit du créancier hypothécaire sera précaire, mais la situation sera connue du prêteur au moment du contrat ; il en est de même, d'ailleurs des hypothèques consenties par le locataire à titre emphytéotique et le propriétaire d'immeubles élevés sur le terrain d'autrui. Monsieur Jénouvrier, dans son rapport [1], fait très justement remarquer que la même situation et les mêmes inconvénients se produisaient sous le régime de la loi de 1810 où les mines constituaient des immeubles.

SECTION III

L'Exploitation

Nous étudierons successivement le concessionnaire ou l'exploitant, — la nature Juridique de l'exploitation — la participation de l'Etat aux bénéfices, — la participation du personnel aux bénéfices, — le salaire minimum de ce personnel.

---

(1) P. 231.

§ 1. — *Le Concessionnaire ou l'exploitant*

Sous le régime de la loi de 1810, l'exploitant est un particulier ou une Société, mais rien ne s'oppose à ce que l'Etat ou une commune, devienne concessionnaire. La loi nouvelle a prévu d'autres concessionnaires.

L'article 1^er^ énumère, comme susceptibes d'exploiter des gisements miniers : l'Etat, les départements, les communes, les syndicats professionnels, les sociétés commerciales, les particuliers.

1. *L'Etat* peut être exploitant et non concesssionnaire. Nous avons vu, en effet, que dans le cas d'exploitation par l'Etat il n'était pas institué de concession, aux termes de l'article 1^er^, alinéa 2 de la loi de 1919; seul au décret délibéré en Conseil d'Etat, fixe le périmètre du gisement minier et règle les droits des propriétaires de la surface sur les produits de l'exploitation ainsi que les indemnités dues aux inventeurs.

Le droit d'exploitation de l'Etat se conçoit aisément du moment que l'on admet, avec le législateur de 1810[1] la séparation de la propriété de la surface et de la propriété tréfoncière. Cette dernière ne pouvant être exploitée qu'avec l'autorisation du Pouvoir Central. Celui-ci peut se réserver l'exploitation du gisement découvert au lieu d'en confier le soin à des tiers.

L'Etat a la plus grande latitude pour procéder à cette exploitation, soit directement, soit en régie intéressée après autorisation législative, soit par tout autre mode dans les conditions déterminées par le Cahier des Charges type. A tout moment, ces gisements miniers pourront d'ailleurs être replacés dans la situation de gisements ouverts aux recherches (art. 1^er^, alinéa 3). Un règlement d'Administration publique devra d'ailleurs, aux termes de l'article 4, déterminer les condi-

(1) Art. 19.

tions administratives et financières auxquelles sera soumise l'exploitation des mines par l'Etat.

2. *Les Départements et les Communes.* — Ces personnes morales ne pourront obtenir de concessions minières qu'à la condition d'être autorisées par une loi. Le Cahier des Charges prévoira les modalités de l'exploitation qui pourra avoir lieu, comme pour l'Etat, soit directement soit en régie intéressée [1]. Les communes et les départements pourront s'unir pour obtenir une concession, comme celà existe actuellement pour l'exploitation de chemin de fer d'intérêt local.

3. *Les Syndicats professionnels.* — La concession peut être accordée à un syndicat professionnel « dans « les conditions qui seront fixées par une loi spéciale », dit l'article 1er de la loi. C'est qu'en effet, pour être concessionnaire, il faut avoir la *personnalité physique ou morale,* il faut être capable de contracter, d'acheter, de vendre, d'hypothéquer. Or, au moment où la loi a été votée par le Parlement, les syndicats professionnels n'étaient pas encore dotés de la personnalité Civile. A la suite d'une discussion à la séance du Sénat du 5 Juin 1919, il fut entendu qu'au cas où un syndicat professionnel voudrait obtenir la concession d'une mine il devrait y être habilité par une loi spéciale. Cette précision [1] n'offre plus d'intérêt en présence de la loi du 12 Mars 1920 qui est venue étendre la capacité Civile des Syndicats professionnels. Ceux-ci peuvent désormais acquérir des immeubles à titre gratuit où à titre onéreux, et recevoir des dons et legs. Ils peuvent, en conséquence, désormais, être déclarés bénéficiaires d'une concession minière, sans aucune autorisation législative.

---

(1) Réponse du Ministre à M. Cazeneuve. Séance Sénat, 5 Juin 1919. Sénat, p. 885 et 889.

4. *Les Sociétés.* — Sous l'empire de la loi de 1810, la Société concessionnaire était, en principe, une Société Civile, puisqu'elle avait pour but et pour objet l'exploitation d'un gisement minier, à laquelle la loi attribuait un caractère civil. L'article 5 de la loi décide au contraire, que l'exploitation des mines est considérée comme un acte de commerce. Il s'en suit en conséquence que toutes les Sociétés qui deviendront concessionnaires seront des Sociétés commerciales. Le texte voté par la Chambre imposait à la Société concessionnaire la forme anonyme. On ne concevait pas l'exclusion des autres Sociétés commerciales : les Sociétés en nom collectif et les Sociétés en commandites simples ou par actions. Quelle raison donner de l'exclusion de la Société en nom collectif alors qu'un particulier peut être déclaré concessionnaire et alors surtout que dans cette forme de Société commerciale, la responsabilité indéfinie et solidaire de tous les associés est substituée à la responsabilité d'un seul? Aussi, la Commission du Sénat a-t-elle substitué au terme « Sociétés anonymes » dans l'article 1^er^ de la loi, le terme « Sociétés commerciales ».

Le Cahier des Charges type exige que toutes les actions de la Société soient nominatives, et que le Président du Conseil d'Administration et l'Administrateur délégué soient français, ainsi que les deux tiers au moins du Conseil d'Administration. Ces dispositions sont justifiées par la nécessité d'éviter l'intrusion de nos anciens ennemis dans notre vie économique. L'avant guerre a trop souvent montré, en effet, que certaines puissances s'étaient appropriées une partie de notre richesse nationale, grâce à l'anonymat du titre au porteur.

Une question s'est posée au cours de la discussion de la loi : les Sociétés minières, actuellement existantes, qui sont constituées sous la forme civile, devront-elles modifier leur statut et se transformer en Sociétés commerciales? Il leur a été répondu à la séance du Sénat

du 5 Juin 1919[1] que « de ce que, dans la législation à « venir, les exploitations minières en tant qu'indus- « tries purement extractives, ne seront plus considé- « rées comme écoulant les produits de leurs fonds, « sans commercialité il en résultera seulement qu'elles « feront des actes de commerce, là où elles faisaient « des actes civils, mais il ne s'en suivra nullement « qu'elles devront changer de statuts. Leur capacité « Juridique, les habilite à contracter, payer, plai- « der, etc.

« Cette capacité est la même qui s'applique à un « acte Juridique, qu'il soit civil ou commercial. La « répétition des actes de commerce fera seulement que « ces Sociétés devront être traitées comme commer- « çantes, non seulement au point de vue de la compé- « tence, mais aussi de la faillite. On peut ajouter que « même dans l'état actuel de la législation, il a été « fréquemment jugé que des Sociétés minières avaient « acquis le caractère commercial en se livrant sur leurs « produits d'extraction à des transformations qui en « faisaient des marchandises manufacturées.

« Et c'est cette situation qui se généralisera ».

5. *Les particuliers.* — Il est évident que l'Administration n'accordera de concessions minières qu'à des Français. L'article 1er, alinéa 3 du Cahier des Charges type décide : « Que le concessionnaire sera tenu de « substituer dans le délai de six mois à dater de la « publication du décret instituant la concession, une « Société anonyme spéciale... Cette substitution qui « se produira couramment, l'aménagement et l'exploi- « tation d'une mine exigeant des capitaux considéra- « bles qui dépassent les limites de la fortune d'un par- « ticulier, facilitera l'examen des comptes de l'entre- « prise et permettra d'éviter des complications inutiles « et dangereuses, comme celle qui se présenterait par

(1) P. 878. (*J. O.*, 6 Juin 1919).

« exemple au cas de mort du concessionnaire et des « difficultés successorales ».

§ 2. — *La nature Juridique de l'exploitation*

L'article 32 de la loi de 1810 avait disposé « que l'exploitation des mines n'est pas considérée comme un acte de commerce ». Les mines constituaient, en effet, des immeubles et tout ce qui touche à l'exploitation comme à la mutation des immeubles revêt un caractère civil. De plus, le rapporteur de la loi, Stanislas de Girardin, soutenait qu'on avait voulu par là soustraire les exploitants de mines à l'empire du Code de Commerce à la solidarité des dettes, à la contrainte par corps. Ces idées avaient paru critiquables dès le lendemain même du vote de la loi. L'exploitant d'une mine n'est pas, en effet, un propriétaire ou fermier qui cultive une terre et en récolte des fruits : c'est un commerçant qui emploie ses fonds dans une entreprise qui présente tous les caractères d'un commerce, même les caractères aléatoires. En 1838, la disposition de la loi de 1810 avait été remaniée par la Commission des Mines de la Chambre des Députés, mais la modification ne fut pas votée par l'Assemblée.

La loi du 4 Août 1893, en venant ajouter à la loi du 24 Juillet 1867 sur les Sociétés un article 68 ainsi conçu : « *Quelque soit leur objet,* les Sociétés en com- « mandite ou anonymes qui seront constituées dans les « formes du Code de Commerce ou de la présente loi, « seront commerciales et soumises aux lois et usages « du commerce », a rectifié en partie l'erreur commise. Cependant les Sociétés constituées antérieurement à la loi de 1893 restaient civiles. M. Maurice Colin, au cours de la séance du Sénat du 6 Juin 1919, fit la remarque suivante : Ces Sociétés civiles n'ont aucune personnalité civile. Par suite, les membres de ces Sociétés sont co-propriétaires de la mine. Si l'on déclare qu'une telle Société est une Société commer-

ciale, elle aura une personnalité. La propriété de la mine deviendra la propriété de la Société commerciale. De là l'obligation de payer des droits considérables qui, pour certaines de ces Sociétés, se chiffreront par des millions.

La difficulté fut résolue par le vote d'un amendement Boudenoot qui est devenu la deuxième phrase de l'article 5 : « Les Sociétés civiles existantes feront « désormais des actes de commerce avec la même « capacité qu'elles auraient eue pour faire des actes « civils mais les actes auxquels elles se livreront seront « des actes de commerce. »

Enfin l'article 5 rétroagit en ce sens qu'il s'applique même aux concessions antérieurement accordées ; il s'agit en effet d'une disposition de compétence et de procédure. Toute exploitation de mine est donc désormais un acte de commerce.

§ 3. — *La participation de l'Etat aux bénéfices de l'exploitation*

Le principe de la participation de l'Etat aux bénéfices de l'exploitation, qui avait été introduit dans notre législation minière par la pratique administrative qui consistait à exiger des demandeurs en concession, des offres de concours, est consacré législativement par l'article premier de la loi nouvelle qui décide qu'aucune concession minière ne saurait désormais être accordée sans cette participation.

Aucune discussion ne s'est élevée sur le principe : du moment que l'Etat concède l'exploitation d'une richesse qu'il a à sa disposition, il peut raisonnablement stipuler dans le contrat que si cette exploitation donne des bénéfices, il en prend une partie déterminée. Il y aura ainsi une véritable association entre le concédant et le concessionnaire.

Mais si le principe ne souffre pas de difficultés, il est plus difficile de déterminer les conditions et la forme de cette participation. Comment, en effet, établir les bénéfices sur lesquels l'Etat prendra sa part ? A quel moment naîtra le droit de l'Etat ?

Dans toute exploitation minière comme dans toute exploitation industrielle, trois formes s'associent pour arriver à un bon résultat : le capital, l'intelligence et le travail. Chacune de ces trois collaborations a droit à une rémunération qui doit équitablement rentrer dans les frais généraux de l'entreprise. La participation de l'Etat aux bénéfices ne peut fonctionner qu'après rémunération de cette triple collaboration.

Il sera facile de connaître la rémunération de l'intelligence et du travail car les traitements des ingénieurs et les salaires des ouvriers doivent figurer dans la comptabilité de la Société commerciale. Mais cette comptabilité restera muette sur la rémunération du capital qui n'est pas autre chose, comme on l'a très justement fait remarquer au cours de la discussion, que « du travail accumulé » [1]. Ce capital a droit à une rémunération. Il s'est exposé dans une aventure industrielle ; sans lui il n'y aurait pas eu d'exploitation, il n'y aurait pas eu d'ingénieurs ou de personnel. Mais il a paru difficile au législateur de définir ce qu'il faut entendre exactement par capital, et de définir également le taux de la rémunération qui peut varier à l'infini suivant les espèces, car il est fonction de l'évolution des circonstances économiques [2].

Aussi le législateur s'est-il arrêté au système suivant : L'autorité administrative chargée de rédiger les Cahiers des Charges types devra définir le capital investi dans l'entreprise et non remboursé et fixer le taux de l'intérêt à lui servir. Le Cahier des Charges

---

(1) M. H. Chéron. (*J. O.*, p. 880).
(2) Rapport Perrier, p. 1322.

type, dans son article 16, alinéa 1 le fixe au taux du revenu de la rente française, auquel il est ajouté 2 o/o. Ce ne sera que lorsque cet intérêt aura été payé, en tenant compte des années antérieures où il ne l'aurait pas été, que l'Etat et le personnel pourront prendre leur part de bénéfices ou plutôt un super-bénéfice. Elle déterminera aussi l'échelle progressive d'après laquelle sera calculée la part revenant à l'Etat et au personnel. La progressivité de cette part devra s'accentuer, en effet, avec l'importance des bénéfices [1].

Aux termes de l'article 2 — 8° les conditions financières de la participation devront être uniformes pour toutes les concessions de même nature. Sans doute, la valeur des gisements miniers de même nature peut être différente, mais il sera toujours tenu compte de cette considération pour déterminer l'intérêt cumulatif du capital investi.

Pour calculer le point de départ de la participation, on a écarté la règle du dividende prévu par l'article 4 de la loi du 8 avril 1910, qui s'applique à la redevance due par l'exploitant et qui est ainsi conçu : « Lorsque « la concession est exploitée par une Société par « actions, ayant ou non adopté la forme commerciale, « ou par une Société en commandite ou à part d'inté- « rêts dont les dividendes sont déterminés par les déli-

---

(1) Art. 16 Cahier des Charges type. Cette part atteindra :

10 o/o	sur la fraction du super bénéfice inférieur à	2 o/o	de ce capital
15 o/o	— comprise entre	2 et 4 o/o	—
20 o/o	— —	4 et 6 o/o	—
25 o/o	— —	6 et 10 o/o	—
30 o/o	— —	10 et 20 o/o	—
35 o/o	— —	20 et 30 o/o	—
40 o/o	— —	30 et 40 o/o	—
45 o/o	— —	40 et 50 o/o	—
50 o/o	— —	50 et 60 o/o	—
55 o/o	— —	60 et 70 o/o	—
60 o/o	— —	70 et 80 o/o	—
65 o/o	— —	80 et 90 o/o	—
70 o/o	— —	90 et 100 o/o	—

et 75 o/o pour la fraction du super bénéfice excédant 100 o/o de ce capital sans que la progression continue au delà de cette proportion.

« bérations des Conseils d'Administration ou des « Assemblées Générales des associés et si l'exploita- « tion de la mine forme l'objet principal de la Société, « le produit net imposable est forfaitairement égal au « montant des sommes distribuées en cours de l'exer- « cice qui a précédé l'année de l'imposition, aux « actionnaires et porteurs de parts, sous la forme de « dividendes ou de toute répartition autre que le rem- « boursement total ou partiel du capital. » On s'aperçoit de suite, en effet, que cette règle ne s'applique qu'aux Sociétés commerciales. Or la mine peut être exploitée en outre, par un département, une commune, un syndicat ou un particulier. Il fut alors décidé que le bénéfice brut ou bénéfice de l'exploitation serait déterminé par la comptabilité de l'exploitant. Ce dernier, en effet, accomplissant désormais des actes de commerce, devra posséder une comptabilité commerciale régulière. Cette comptabilité fixera en même temps, que le bénéfice brut, le bénéfice net de l'exploitation puisqu'elle devra mentionner tous les frais généraux, en y comprenant bien entendu, l'intérêt du capital investi.

Il devra enfin, être tenu compte d'un autre élément : l'amortissement des travaux entrepris. Il arrive, en effet, très souvent que les recettes d'un exercice soient insuffisantes pour payer des travaux dont l'utilité servira aux exercices suivants. Le payement de ces divers travaux sera reporté sur les exercices futurs qui en bénéficieront suivant des règles professionnelles très précises et très connues. C'est ainsi qu'on peut dire que la dépense afférente à des immeubles doit être amortie dans un laps de temps de 15 à 20 ans : celle intéressant le matériel de la surface dans 10 à 20 ans, et celle qui s'applique à des travaux et matériel du fond dans un délai de 5 à 6 ans [1].

---

(1) Voir Jénouvrier. Rapport 152, n° 42.

Il sera tenu compte, en outre, des charges administratives, commerciales, fiscales et d'utilité générale.

Ainsi donc, la participation de l'Etat ne prendra naissance qu'après qu'il aura été satisfait à tous les frais généraux qui comprendront l'intérêt du capital investi toutes les charges auxquelles doit faire face l'exploitation, et un amortissement soumis à des règles connues. La déduction des produits bruts de tous ces frais généraux permettra d'obtenir le super-bénéfice dont l'Etat prélèvera une partie. C'est ce que décide l'article 2 — 8° — 5°.

Enfin, l'article 2 — 8° paragraphe 4 édicte une disposition qui a pour but d'assurer effectivement à l'Etat la part qui doit demeurer la sienne alors même que la Société s'abstiendrait de distribuer annuellement ses bénéfices ou réduirait anormalement ses dividendes pour accroître d'autant ses réserves. L'Etat vient au partage de l'actif net après remboursement du capital, en cas de liquidation de la Société ou de cessation de l'exploitation de la concession. L'actif disponible est partagé suivant un barème progressif établi de telle sorte que la part attribuée à l'Etat soit équivalente à l'ensemble des sommes qui lui eûssent été annuellement versées si les bénéfices disponibles avaient été intégralement distribués.

La participation de l'Etat aux bénéfices des exploitations minières ne s'applique pas aux concessions antérieurement accordées. Aussi bien au point de vue de leur durée qu'au point de vue financier, les concessions constituent des contrats intangibles qui ne peuvent être modifiées par la volonté de l'une des parties. Cette idée a été affirmée à de nombreuses reprises au cours de la discussion du Sénat.

La Haute Assemblée notamment fit disparaître une disposition votée par la Chambre et qui figurait dans le projet du Gouvernement, disant : « Qu'il sera sti-
« pulé dans l'acte de concession que s'il était ultérieu-
« rement établi à la charge de l'exploitation minière

« un impôt spécial instituant la participation légale « de l'Etat aux bénéfices de l'exploitation, les sommes « dues à l'Etat à titre de la participation contractuelle « seraient réduites du montant de cet impôt ». La participation aux bénéfices par contrat eut donc été remplacée par une participation aux bénéfices légale qui aurait placé ainsi au même niveau les nouvelles et les anciennes concessions. Cette disposition a été rétablie par l'article 25 du Cahier des Charges type.

La Commission des Mines de la Chambre soutint une opinion contraire au cours de la discussion du projet gouvernemental. Par l'organe de son président M. Perrier, elle réclama, dans la séance du 13 Décembre 1918, du Gouvernement, le dépôt d'autres projets de loi, compléments nécessaires du premier et notamment un projet de loi portant participation de l'Etat aux bénéfices des concessions actuellement en exploitation. « Attendu qu'il est économiquement impossible « de ne pas soumettre au même régime fiscal toutes « les exploitations minières ».

§ 4. — *La participation du personnel aux bénéfices de l'exploitation*

Elle est due à l'initiative de la Commission des mines du Sénat. Il n'y en a trace, en effet, ni dans le projet du Gouvernement ni dans le texte voté par la Chambre.

Elle a été inspirée par deux principes :d'abord suivant l'axiome fameux formulé par Waldeck-Rousseau : « Qu'il faut que le capital travaille et que le « travail possède » et ensuite qu'il faut associer dans la plus large mesure le sort du personnel à celui de l'entreprise dans laquelle il travaille et d'assurer ainsi plus de paix sociale en établissant plus de justice dans les relations entre les employeurs et les employés.

La difficulté de l'application de ce principe résulte

de ce qu'elle ne peut être que la conséquence d'un consentement libre de la part de l'employeur et de l'employé sans que l'Etat puise dans sa fonction le droit d'intervenir.

Mais comme le fait remarquer M. Jénouvrier dans son rapport au Sénat, cette difficulté n'existe pas dans la matière. L'Etat est, en effet, un contractant [1] il concède à un concessionnaire l'exploitation de choses qui sont à la disposition de la Nation, qu'il représente ; il peut mettre à cette concession toutes les conditions qu'il lui plaît, pourvu qu'elles ne soient pas en contradiction avec la Justice ou avec l'intérêt public ; or, la participation du personnel aux bénéfices ne peut être en opposition avec la Justice puisqu'il la défend et la protège.

Dans un but de simplification du contrôle et des écritures, l'article 2 — 9° décide que la part du personnel sera prélevée sur celle de l'Etat et à concurrence de 25 o/o de celle-ci. Toute latitude est laissée au personnel dans la répartition de ces bénéfices. Ceux-ci pourront être partagés individuellement entre les ouvriers et les employés. Les conditions de cette répartition sont également laissées à l'entière liberté du personnel : les familles nombreuses peuvent être avantagées. La totalité ou une fraction de ces bénéfices pourra être versée à la caisse autonome des ouvriers mineurs. Dans ce cas le Conseil d'Administration de la caisse pourra attribuer ces ressources soit au fond spécial prévu par l'article 10 de la loi du 25 février 1914, soit à des œuvres de prévoyance ou de solidarité sociale intéressant la collectivité des ouvriers mineurs.

Enfin, le produit de la participation pourra être employé conformément à la loi du 26 Avril 1917 due à l'initiative de M. le Sénateur Chéron qui constitue

---

(1) P. 240.

des actions de travail au bénéfice des Sociétés de coopération ouvrières.

Il convient toutefois de faire remarquer que l'article 27 du Cahier des Charges type impose l'obligation de verser la somme attribuée au personnel à la Caisse autonome des ouvriers mineurs à moins que plus de 20 o/o de l'effectif total du personnel ne réclament une répartition individuelle. Le Cahier des Charges type ne fait pas mention de l'application de la loi du 26 Avril 1917.

Afin de faciliter le contrôle des opérations minières, les articles 21, 22 et 23 du Cahier des Charges prévoient l'obligation pour le concessionnaire de présenter, chaque année, à l'ingénieur en chef des mines, les comptes nécessaires au calcul du capital investi et du super bénéfice ainsi que toute la comptabilité de son exploitation. Le ministre des Finances peut faire procéder par l'inspection générale des Finances à toutes vérifications utiles.

Cette surveillance étroite de l'Administration n'a pas paru suffisante à certains parlementaires. M. Lafont à la séance de la Chambre des Députés du 14 Décembre 1918 [1] avait déposé un amendement accordant voix délibérative aux représentants de l'Etat dans le Conseil d'Administration de la Société exploitante. Cet amendement a été repoussé par la Chambre, après une déclaration du Ministre de la Reconstitution Industrielle qui fit remarquer que c'était là confondre le contrôle et la gestion et il fut entendu qu'un règlement d'Administration publique déterminerait l'étendue et les conditions d'exercice du contrôle financier et les pouvoirs attribués aux représentants de l'Etat chargés de ce contrôle (article 6 — 2°).

La participation de l'Etat et du personnel aux béné-

---

(1) *J. O.*, p. 3307.

fices laisse, remarquons-le, le concessionnaire tenu des impositions et redevances auxquelles sont soumises les exploitations minières. Les organismes administratifs chargés de la gestion des mines exploitées par l'Etat sont d'ailleurs assujettis aux mêmes droits, taxes et contributions de toute nature ainsi qu'aux mêmes obli- charges des travaux d'établissement sont inscrites dans leurs comptes annuels ; en aucun cas le délai d'amortissement des emprunts contractés par ces organismes ne peut être supérieur à 50 ans (article 4, alinéa 6). Une assimilation aussi complète que possible est ainsi faite entre le régime des mines exploitées par l'Etat et celui des mines concédées par les particuliers.

§ 5. — *Le salaire minimum des Ouvriers mineurs*

L'article 2 — 11° de la loi, prévoit que le Cahier des Charges déterminera « les conditions dans lesquelles « sera établi, appliqué et revisé un bordereau des « salaires minima qui devront être payés aux ouvriers « de la mine et de ses dépendances ». Cette disposition n'a pas été insérée sans difficultés.

Le projet du Gouvernment ne la prévoyait pas. Elle fut insérée dans le texte à la séance de la Chambre des Députés du 18 Décembre 1918 et malgré l'opposition de la Commission des mines du Sénat, et votée par cette Assemblée[1] à la suite d'un amendement de M. Paul Strauss. L'orateur fit valoir qu'en exécution d'un accord de principe, auquel plusieurs circulaires du ministre du Travail avaient donné toute leur portée, des bordereaux de salaires régionaux avaient été établis dans toutes les régions au nombre de 25 : 8 par accord direct, 17 par arbitrage. Plus de 100 bordereaux de salaires locaux établis par voie d'accord

(1) Séance du 6 Juin 1919, p. 896. *J. O.*, 7 Juin 1919.

direct au sein des Commissions locales étaient parvenus à la connaissance du ministre du Travail. Il convenait donc de convertir un état de fait en un état de droit et d'insérer dans le Cahier des Charges un bordereau de salaire minimum : le principe du salaire minimum étant par ailleurs admis. Mais il convenait de ne pas fixer, comme l'avait fait la Chambre, un bordereau de salaire minimum d'une manière définitive et pour toute la durée de la concession. Il importait de préciser que ces bordereaux pourront être appliqués et révisés dans des conditions qui seront déterminées par l'Administration. M. Loucheur, ministre de la Reconstitution Industrielle, vint au nom du Gouvernement, s'associer au plaidoyer de M. Strauss et demander le vote de l'amendement, en faisant valoir que l'adoption de ce salaire minimum permettrait d'étouffer dans leur germe les conflits les plus graves qui n'ont souvent pour cause que les difficultés d'élaboration d'une échelle de salaires et notamment de salaires minima.

Le Cahier des Charges type, dans son article 29 est venu préciser les clauses de l'établissement de ce bordereau de salaires minima.

Il ne s'applique qu'aux ouvriers de la mine et de ses dépendances, tels que chemins de fer, industries annexes, usines chimiques, hauts fourneaux. A défaut d'entente collective régionale ou d'accord particulier, entre le concessionnaire ou les ouvriers, l'ingénieur en chef des mines organisera une Commission mixte composée de trois membres désignés par les ouvriers à la suite d'un vote émis dans les conditions prévues par la loi du 29 Juin 1894, pour l'élection des membres du Conseil d'Administration, des Sociétés de Secours des ouvriers mineurs. Si la Commission mixte ne peut s'entendre sur l'établissement d'un bordereau de salaires minima, l'ingénieur en chef des mines convoque une Commission arbitrale composée des membres de la Commission mixte et de trois membres nouveaux dési-

gnés par celle-ci et à défaut d'accord, par la section permanente du Comité consultatif des mines.

La Commission mixte ou la Commission arbitrale qui arrête le bordereau de salaires devra fixer également la durée de la validité de ce bordereau. Le concessionnaire devra porter à la connaissance des intéressés, par voie d'affiches, les décisions des Commissions et communiquer aux membres de la Commission mixte les documents leur permettant de vérifier que ces décisions sont respectées.

SECTION IV

Le Cahier des Charges et les Clauses particulières

Nous avons vu que l'article 4 de la loi nouvelle prévoyait un règlement d'Administration publique qui serait chargé de fixer le texte du Cahier des Charges type. Ce Cahier des Charges type a été institué par décret du 21 Avril 1920. Il règle la situation du concessionnaire en s'inspirant des directives générales posées par l'article 2 de la loi et prévoit, dans son article 28 des conditions particulières à chaque concession. C'est là, en effet, une des innovations de la loi du 9 Septembre 1919. Désormais, le Cahier des Charges de chaque concession minière pourra comprendre des conditions particulières qui seront débattues librement entre l'Administration et le demandeur en concession. L'article 2 — 12° de la loi prévoit notamment :

1° *L'établissement et le fonctionnement de Commissions patronales et ouvrières* qui auront pour but d'éviter les points de friction entre le capital et le travail, et de régler par la procédure de l'arbitrage tous les conflits qui peuvent naître entre ces deux facteurs de la production ;

2° *L'établissement et le fonctionnement de consortiums ou comptoirs de vente ou d'exportation.* — Le

texte voté par la Chambre mentionnait expressément que ces consortiums ou comptoirs de vente ou d'exportation seraient soumis au contrôle de l'Etat, afin d'empêcher que ces monopoles ne soient dirigés contre les auxiliaires de l'industrie ou les consommateurs. Cette disposition n'a pas été reproduite dans le texte définitif ;

3° *La construction ou l'alimentation d'usines chimiques métallurgiques ou de hauts fourneaux* qui permettront de développer l'essor de l'industrie. L'article 30 du Cahier des Charges type prévoit expressément, au cas de non renouvellement de la concession, un droit de préemption au profit de l'usinier, pour l'alimentation de son usine sur les substances extraites de la mine.

Cette énumération de l'article 2 — 12° n'est pas limitative. L'Administration peut insérer dans le Cahier des Charges toutes autres clauses commandées par l'intérêt public, d'accord avec le concessionnaire.

Mais elle ne pourra, en aucune manière, aggraver ces charges au cours de la concession. Celles-ci devront être déterminées et précisées d'une manière définitive au début de la concession.

L'art. 32 du Cahier des Charges type annexé au projet prévoyait que les obligations particulières acceptées par le concessionnaire et considérées comme s'imposant à la mine, suivraient cette dernière, dans quelques mains qu'elle passe. Cet article 32 est devenu l'article 28 du Cahier des Charges type dans le décret du 21 Avril 1920. Il ne reproduit pas cette disposition.

Il est certain, juridiquement, que les obligations acceptées par le concessionnaire doivent lui être personnelles. C'est d'ailleurs la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, dans l'avis de 1907 avait déclaré, nous l'avons vu, que : « les seuls démembrements que puisse « subir la propriété d'une mine aussi bien au moment « de son institution qu'au cours des transmissions « successives dont elle est l'objet, sont ceux qui ren-

« trent dans les droits réels admis par le Code Civil, « et toute autre stipulation insérée dans les actes qui « la concernent ne pourrait engendrer que des obliga- « tions personnelles, opposables aux acquéreurs ulté- « rieurs de la mine ».

Mais il est à prévoir que l'Administration, dans les nouveaux Cahiers des Charges, considérera cependant les charges particulières acceptées par le concessionnaire comme des servitudes légales de la mine et comme s'imposant, en conséquence, à ses successeurs. Elle pourra d'ailleurs subordonner l'autorisation de la cession de la mine prévue par l'article 138 de la loi de finances du 13 Janvier 1911 à l'acceptation par les successeurs des charges imposées aux précédents concessionnaires.

CHAPITRE II

La Nature juridique de la Concession minière dans le Régime nouveau

Nous venons de procéder à une brève analyse de la loi nouvelle, dans laquelle nous avons essayé de marquer les principes essentiels qui sont à la base de la réforme. Il convient maintenant de dégager la véritable nature juridique de la concession minière.

Une remarque préliminaire s'impose. Le législateur de 1919 à de nombreuses reprises, tant dans les rapports des Commissions des deux Chambres que dans les discussions des deux Assemblées, a manifesté son intention de ne procéder qu'à une réforme d'un caractère limité et de ne pas entreprendre une refonte totale de la législation minière qui soulèverait des questions complexes et multiples. Il veut avant tout aboutir et introduire, dans notre régime minier, deux principes dont l'adoption est urgente : celui de la participation de l'Etat et du personnel aux bénéfices et celui du caractère temporaire des concessions en rappelant que ces deux principes ont déjà été mis en application par le Gouvernement sous la forme des offres de concours et de l'amodiation à l'Administration des Domaines (Cahier des Charges des mines de sel de Méréville).

Mais en introduisant ces deux principes nouveaux dans notre régime minier, il n'entend en même temps que modifier la loi de 1810 sans la bouleverser et sau-

vegarder les bases essentielles posées par cette loi. Il ne veut pas plus que le législateur de 1810, prendre parti sur la question de la propriété des gisements miniers avant leur concession ni sur celle du caractère de leur exploitation. « La loi réalise, suivant l'exposé « des motifs une conciliation raisonnable entre les « droits supérieurs de l'Etat, représentant la Nation, « et les intérêts particuliers de l'industrie minière, « qui a été dans le passé, l'une des forces de la France « et qui doit demeurer dans l'avenir une de ses princi- « pales richesses ».

A de nombreuses reprises, au cours de la discussion, les rapporteurs rappellent que les solutions préconisées sont faites de concessions mutuelles entre les diverses théories en présence. La loi de 1810 subsiste comme loi fondamentale de notre régime minier.

C'est ce qu'exprime avec beaucoup de force le rapport de la Commission des mines de la Chambre des Députés. Celle-ci, avant d'entrer dans l'examen même du projet crut devoir examiner les trois systèmes, fondés sur des conceptions différentes, qui pouvaient permettre de réaliser la volonté plusieurs fois marquée par la Chambre : Suppression de la perpétuité et de la gratuité des concessions.

Dans le premier système, tous les gisements non encore concédés, auraient été réputés appartenir au domaine de l'Etat et la concession se fût entendue du droit d'exploiter pendant un temps limité un gisement limité. Mais cette solution fut écartée car elle se conciliait mal avec les principes généraux de la loi de 1810 et notamment avec les droits reconnus aux propriétaires de la surface. Elle aurait provoqué, de plus, de vives et longues controverses juridiques et économiques et par là remis en discussion toute notre législation minière.

Dans le deuxième système envisagé toutes les concessions eussent été accordées comme dans le décret du 10 Septembre 1917, portant concession des mines de

sel de Méréville, à l'Administration des Domaines et amodiées par celle-ci pour une durée limitée. Cette seconde solution fut repoussée à l'unanimité. Elle ne constitue, en effet, qu'un expédient heureux qui a permis, sous le régime de la loi de 1810 d'inaugurer un système de concessions destiné à répondre à des nécessités particulières. Cette procédure ne saurait être généralisée sans risquer de surcharger grandement l'Administration des Domaines et sans exposer celle-ci à assumer une tâche qu'elle ne saurait que malaisément remplir.

D'autre part, une pareille façon de procéder ne donnerait aucune garantie au Parlement que ses vues seront respectées. Les conditions essentielles de la concession pourraient varier au gré des décisions différentes des divers ministères qui se succéderaient. Or, une des conditions essentielles du développement de notre industrie minérale est que le Parlement doit avoir toute sécurité au point de vue de la défense des droits et intérêts de la Nation, comme aussi les prospecteurs et les industriels, en s'engageant dans des recherches minières doivent connaître à l'avance les garanties de stabilité et de sécurité qui sont indispensables à toute entreprise industrielle [1].

Aussi la Commission, d'accord avec le Gouvernement, a-t-elle cru devoir se rallier à un troisième système qui, respectant les lignes générales de la loi du 21 Avril 1810, et conservant à l'acte administratif d'institution des concessions son caractère essentiel d'acte de police, pour la détermination des divers attributaires, se bornait à spécifier, qu'il ne serait plus à l'avenir, accordé de concessions que pour une durée limitée et à préciser qu'à son expiration la concession appartiendrait à l'Etat.

La loi de 1810 subsiste donc dans son esprit comme

(1) Page 1320. Rapport Perrier.

dans son texte. La loi nouvelle n'abroge aucun de ses articles : elle vient seulement s'adapter et se joindre à la loi ancienne.

Mais ne faut-il pas craindre un conflit entre ces deux lois et des heurts nombreux entre deux dispositions législatives dont l'une vient modifier profondément les principes essentiels de l'autre. La perpétuité et la gratuité des concessions minières ne sont-elles pas une des caractéristiques essentielles de la loi de 1810 et l'une des bases de notre régime minier ? En y portant atteinte, ne risque-t-on pas de voir s'écrouler le reste de l'édifice ?

Les travaux préparatoires portent la trace de cette crainte. Dans son rapport au Sénat, M. Jénouvrier, après avoir rappelé la pensée et la volonté du Gouvernement de ne pas bouleverser la loi de 1810, s'exprime ainsi : « Cette pensée et cette volonté étaient-elles réali-« sables avec les principes mêmes qu'il posait ? En « tous cas les a-t-ils maintenus dans la discussion ? Y « revient-il devant le Sénat ? Question troublante et « que chacun de nous se posera sans doute, en lisant « les textes soumis à votre appréciation. Mais il paraît « bien que le projet nouveau bouleverse quelque peu « la législation minière et que s'il maintient sous ce « régime les concessions anciennes les concessions « futures seront soumises à des règles tout à fait diffé-« rentes [1]. » L'honorable rapporteur se borne d'ail-« leurs à poser la question sans la résoudre.

De même le rapport Perrier insiste sur cette dualité de dispositions : « Si la limitation de durée des conces-« sions et le retour à l'Etat des Concessions arrivées « à leur terme ont paru susceptibles de s'accorder sans « heurts avec le maintien de l'ensemble des disposi-« tions de la loi du 21 Avril 1810, il n'en est pas « moins évident que le caractère, désormais tempo-

(1) P. 20.

« raire des concessions diffère profondément de celui « qui leur avait été assigné par la loi du 21 Avril 1810, « aux termes de laquelle la mine constitue une « propriété perpétuelle, disponible et transmissible, « comme tous autres biens. Quelles conséquences juri- « diques résultent, pour la nature du droit de conces- « sion, de la limitation de sa durée, combinée avec les « autres dispositions de la législation actuelle, aux- « quelles il n'est point dérogé et quelles solutions pour- « ront être adoptées, le cas échéant, par les Tribunaux « compétents ? »

Aussi pour ne pas attendre les décisions de jurisprudence, le rapporteur indique que le Gouvernement et la Commission ont pris soin d'introduire dans le projet de loi, une affirmation positive : « Toute entre- « prise industrielle a besoin de crédit, et le crédit ne « s'obtient que si l'emprunteur est en situation d'offrir « un gage éventuel à son créancier. Dans le système « de la loi de 1810, ce gage est représenté par la mine « qui est immeuble et peut, dès lors, être hypothé- « quée. Cette faculté ne saurait être enlevée, dans le « régime nouveau, aux concessionnaires de mines, « sans compromettre le développement des exploita- « tions. Le projet de loi présenté par le Gouvernement « spécifie, en conséquence, que les mines concédées à « temps constituent comme les mines concédées à per- « pétuité, des immeubles et sont par suite, suscepti- « bles d'hypothèque. »

Et le rapporteur ajoute qu'une disposition semblable a été introduite pour les mêmes considérations dans le projet présenté au Parlement instituant le régime des concessions des forces hydrauliques [1] et qu'au surplus ce caractère d'immeubles attribué aux mines concédées temporairement, s'accorde juridiquement de la manière

(1) Voyez loi du 16 Octobre 1919, sur l'utilisation de l'énergie hydraulique.

la plus satisfaisante avec la durée proposée pour les concessions qui sera uniformément de 99 ans [1].

La loi nouvelle, à la différence des projets de 1908 et de 1910, ne parle plus de la propriété de la mine. L'acte de concession ne confère plus en effet, comme sous le régime de la loi de 1810, « la propriété perpé-« tuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et « transmissible comme tous les autres biens ». Comment pourrait-on, en effet, parler ici de propriété puis que le droit particulier conféré au concessionnaire sur la mine concédée est, par sa nature même, limité dans le temps et que le droit de propriété est par essence un droit perpétuel ? D'autre part, l'exploitant se trouve soumis à un régime à la fois légal et contractuel, et nous savons que le régime de la propriété dans notre droit positif est un régime entièrement légal.

Le Gouvernement et la Commission des mines à la Chambre avaient cru cependant pouvoir assimiler les mines concédées à temps aux mines concédées à perpétuité et attribuer aux unes comme aux autres le caractère d'immeubles. A vrai dire, la mine, même concédée à temps, mais concédée en temps que bien est immeuble. Mais la concession temporaire ne peut plus, comme la concession perpétuelle, être considérée comme constituant un droit de propriété mais seulement un droit immobilier. La formule insérée dans le texte, sur un amendement de M. Ernest Lafont, à la séance du 5 Décembre 1918, corrigée d'ailleurs par la Commission du Sénat, est plus compréhensive et plus juridique. « Les concessions de mines à temps consti-« tuent des droits immobiliers ».

Le droit de l'exploitant sur la mine concédée n'est plus un droit de propriété, mais un droit de jouissance. Pendant la durée de la concession (99 ans pour les gisements de houille ou de lignite, 50 à 99 ans pour les

(1) Rapport Perrier, p. 1320.

autres gisements) le concessionnaire pourra extraire les produits de la mine, c'est-à-dire jouir de l'immeuble mis à sa disposition par l'Etat. A l'expiration de ce délai, la mine reviendra au concédant, c'est-à-dire à l'Etat.

Mais ce droit immobilier qui est un droit de jouissance temporaire, quelle est sa nature ? Est-ce un droit d'une nature spéciale ou au contraire, se rapproche-t-il des droits réels immobiliers prévus par le Code et notamment des droits de jouissance connus de notre législation civile ?

Nous croyons que c'est un droit d'une nature spéciale. Il se rapproche comme, l'a très justement fait remarquer le rapporteur du Sénat, de l'usufruit et de l'emphytéose. Comme ces derniers, il est un droit de jouissance sur une chose appartenant à autrui, comme eux il est susceptible d'hypothèque, comme eux il est temporaire et sur ce dernier point, il se rapproche plutôt de l'emphytéose que de l'usufruit, car il s'éteint avec l'expiration du temps fixé et non à la mort du concessionnaire. Mais il en diffère sur un point essentiel.

L'usufruitier doit jouir en bon père de famille. Il doit restituer les choses mêmes qui lui ont été livrées ou des choses de même quantité et de même qualité (article 587 Code Civil). L'emphytéote a un droit de jouissance plus étendu, mais il ne peut diminuer la valeur du fonds qui fait l'objet du bail emphytéotique (article 7, alinéa 1er, loi 25 Juin 1902). L'emphytéote et l'usufruitier doivent donc respecter la substance de la chose dont ils jouissent.

Il n'en est pas de même du concessionnaire d'une mine. C'est qu'en effet, la mine est par sa nature même, un bien périssable, un bien appelé à disparaître le jour de l'épuisement du gisement. Chaque coup de pioche donné par le mineur dans le filon qu'il exploite détruit une partie du gisement et il ne peut, à l'expiration de la concession, représenter des choses de même

qualité et de même valeur. Cette idée que la mine est, par sa nature même, un bien précaire, exclusif d'une propriété perpétuelle que nous avons vu apparaître dans les projets de réforme de 1908 et de 1910, est affirmée d'une manière toute particulière dans les travaux préparatoires de la loi de 1919[1]. Aussi confère-t-on au droit du concessionnaire le caractère de droit immobilier. Mais en même temps qu'on lui donne ce caractère juridique, on n'oublie pas de procurer au concessionnaire, du crédit. Le législateur décide que ce droit immobilier sera susceptible d'hypothèque. Sans doute le droit du créancier hypothécaire sera précaire comme le droit immobilier qui lui servira d'assiette; il disparaîtra toutes les fois que le droit du concessionnaire viendra à s'étendre, mais cette situation sera connue du prêteur au moment du contrat, comme dans le cas des hypothèques consenties par le locataire à titre emphytéotique ou le propriétaire d'immeubles élevés sur le terrain d'autrui.

La loi nouvelle ne fait donc plus du concessionnaire le propriétaire incommutable de la loi de 1810. Elle modifie de plus d'une manière très sensible, la liberté d'action de l'exploitant. Désormais le concessionnaire est soumis à une surveillance et à un contrôle constant de l'Administration. Celle-ci n'intervient plus seulement pour assurer la sécurité des ouvriers mineurs ou pour empêcher que l'exploitation nuise abusivement aux propriétés du voisinage. Tant au point de vue technique qu'au point de vue financier, elle se trouve à tout instant à côté de l'exploitant et ses interventions sont si nombreuses qu'elle semble participer à la gestion de l'entreprise.

Au point de vue technique, elle interviendra pour veiller à ce que l'exploitation se fasse dans des conditions telles qu'à l'expiration de la concession, la mine

(1) V. rapport Jénouvrier, p. 271.

soit parfaitement aménagée. Elle prendra les mesures nécessaires pour qu'en cas de non renouvellement de la concession, les travaux de préparation, d'exploitation et d'entretien soient néanmoins entrepris et conduits jusqu'au terme de la concession. Pendant les 25 dernières années de cette concession, des travaux de premier établissement seront imposés au concessionnaire. De même pendant les cinq dernières années, l'Etat peut le contraindre à exécuter des travaux jugés nécessaires à la future exploitation. Le Cahier des Charges déterminera, dans ces deux cas, les conditions administratives et financières des travaux et le mode de leur payement par l'Etat (art. 2 — 3°).

A l'expiration de la concession, à moins d'un renouvellement, l'Administration déterminera avec l'aide du Cahier des Charges les terrains, bâtiments, ouvrages, machines, appareils et engins de toute nature servant à l'exploitation de la concession et en constituant les dépenses immobilières, conformément à l'article 8 de de la loi du 21 Avril 1810, qui devront, à ce titre, faire gratuitement retour à l'Etat (article 2 — 4°). Il en sera, de même, des conditions dans lesquelles, en fin de concession, l'Etat, ou le concessionnaire nouveau, pourra reprendre, à dire d'experts, les matières extraites, les approvisionnements et autres objets ainsi que les bâtiments et ouvrages, ne rentrant pas dans la catégorie de ceux visés plus haut (art. 2 — 5°).

De plus, en dehors de ces limitations qui atteignent tous les concessionnaires et qui sont fixées par la loi, ou par le Cahier des Charges type et qui sont connus d'eux par avance, le Cahier des Charges spécial à chaque concession, pourra permettre d'astreindre l'attributaire à des conditions particulières que nous avons vues et qui sont par exemple l'établissement ou le fonctionnement de commissions mixtes, patronales et ouvrières, de consortiums ou comptoirs de vente ou d'exploitation, la construction ou l'alimentation d'usines chimiques, métallurgiques ou de hauts fourneaux,

La liberté d'action de l'exploitant semble donc, au point de vue technique, presque nulle.

Au point de vue financier, le contrôle et la surveillance ne sont pas moins stricts. Pour assurer la participation de l'État et du personnel aux bénéfices, des règles sont prévues pour la détermination du super-bénéfice de l'exploitation au delà duquel cette participation s'exercera. Or, pour la détermination de ce super-bénéfice des opérations financières délicates sont indispensables. En vue d'éviter les fraudes, le Cahier des Charges type prévoit une vérification mensuelle de la comptabilité par l'ingénieur en chef des mines qui pourra se faire assister de fonctionnaires de l'Administration des finances (articles 20-21-22). Celle-ci pourra toujours faire procéder par des fonctionnaires de l'inspection générale des finances, à des vérifications particulières (art. 32). Les limites de ce contrôle financier ne sont pas d'ailleurs encore complètement connues. L'article 4 — 2° de la loi prévoit, en effet, un règlement d'administration publique qui déterminera l'étendue et les conditions d'exercice du contrôle financier, auquel les concessions sont assujetties et les pouvoirs attribués aux représentants de l'État chargés de ce contrôle. Il est à craindre que ce contrôle financier ne devienne encore plus sévère. Nous avons vu en outre que pour la fixation du bordereau des salaires minima, l'action de l'Administration est également constante.

Enfin la loi de 1919 multiplie les cas de déchéance prévus par la loi de 1810 et par les lois postérieures. Aux six cas de déchéance actuellement existants : 1° Non paiement des taxes d'assèchement; 2° Non paiement des dépenses correspondant aux travaux faits d'office par l'Administration, en vertu de l'article 9 de la loi de 1838; 3° Suspension ou restriction de l'exploitation de façon à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs; 4° Réunion sans autorisation de concessions de même nature;

5° Cession ou amodiation de concession faite sans autorisation au mépris de l'article 138 de la loi du 13 Juillet 1911 ; 6° Défaut de paiement pendant deux années consécutives de la redevance fixe établie à la charge des concessionnaires de mines par l'article 4 de la loi du 8 avril 1910, la loi en ajoute de nouveaux.

L'article 2 — 6° prévoyait que le Cahier des Charges type déterminerait les conditions dans lesquelles la déchéance peut être prononcée pour inobservation des obligations imposées aux concessionnaires. L'article 14 de ce Cahier des Charges prévoit, en conséquence, la déchéance *outre les cas prévus par les lois en vigueur :* 1° Si le concessionnaire contrevient aux dispositions des articles 1er, 2 et 3 du Cahier des Charges, c'est-à-dire obligation de faire une déclaration de changement de domicile, de créer une Société commerciale spéciale, qui devra être constitué sous le régime de la loi française, de posséder en toute propriété et de maintenir en bon état d'entretien les bâtiments qui doivent faire gratuitement retour à l'Etat à la fin de la concession ; 2° Si le concessionnaire refuse ou néglige d'exécuter les travaux qui lui sont imposés par l'Administration, dans les cinq dernières années de la concession, jugés nécessaires à la préparation et à l'aménagement de l'exploitation future ; 3° Si le concessionnaire ne remplit pas tout ou partie des obligations particulières qui lui sont imposées par le Cahier des Charges spécial à chaque concession.

Les cas de déchéance ne sont donc plus limitativement prévus. Ils varient avec chaque concession et on peut dire qu'à tout instant, l'exploitant peut encourir la déchéance, comme l'a fait remarquer le rapporteur du Sénat au cours de la discussion générale. Sans doute, celle-ci est un acte grave, qui ne doit être accompli qu'avec circonspection. Il n'en est pas moins vrai que la liberté d'action de l'exploitant est, à tout moment, enchaînée et que sa sécurité est presque nulle.

Dans ces conditions, le législateur de 1919 n'a-t-il pas entendu traiter l'exploitation des mines comme un service public ?

Il ne l'a jamais expressément affirmé. Tout au plus, peut-on signaler, au cours de la discussion à la Chambre des Députés dans la séance du 6 Décembre 1918, le discours de M. Loucheur, Ministre de la Reconstitution Industrielle qui, opposé à l'insertion dans le Cahier des Charges d'une clause de rachat, déclarait : « Que le problème, en matière de mines, était tout à « fait différent de celui qui se présente dans les exploi- « tations d'autres services publics. » Il semble bien cependant qu'implicitement l'exploitation minière ait été considérée comme un service public.

L'exploitation par l'Etat est, en effet, formellement prévue et l'esprit de la loi est qu'elle devienne un jour, l'exploitation normale. A l'expiration de la concession, les mines reviennent gratuitement à l'Etat, avec tous leurs accessoires. Le caractère temporaire de la concession est instituée comme un moyen d'adapter l'exploitation minière aux conditions nouvelles créées par le progrès économique. On veut que la mine fasse retour périodiquement à l'Etat dans ce but. Enfin cette exploitation est soumise à une surveillance et un contrôle étroits dans l'intérêt général des besoins des consommateurs. La participation aux bénéfices est établie comme contre-partie de la concession d'une richesse nationale et la mine est proclamée une richesse sociale.

Les réformes instituées par la loi de 1919 ont modifié sensiblement la nature juridique de l'acte de concession. Celui-ci n'est plus, comme sous le régime de la loi de 1810, un acte unilatéral instituant une propriété au profit d'un concessionnaire déterminé. L'acte de concession est présenté, dans les travaux préparatoires, comme un véritable contrat, entre l'Etat concédant et le particulier concessionnaire.

L'évolution dans la nature juridique de cet acte que

nous avons soulignée en étudiant l'application de la loi de 1810, au cours du XIX^e^ siècle et dans les premières années du XX^e^, trouve sa consécration dans la loi nouvelle. Bien plus les concessions instituées sous le régime ancien sont considérées comme de véritables contrats et c'est à la notion du respect des contrats proclamé par l'article 1184 du Code Civil, que le Sénat fait appel pour rejeter les dispositions relatives au rachat votées par la Chambre : conception, d'ailleurs, inexacte, car si l'idée d'assimiler la concession à un contrat, s'est manifestée aussi bien au cours de l'élaboration de la loi de 1810 que dans la pratique administrative ultérieure, il est certain que le législateur de 1810 a fait de la concession un acte unilatéral.

L'acte de concession, dans le régime nouveau, est donc un contrat. C'est un contrat de cession à titre onéreux. Ce contrat établit certains droits au profit de l'exploitant. Quelle est la nature de ces droits ? Est-ce un droit réel autre que la propriété, ou au contraire un droit de jouissance analogue à celui que possède le concessionnaire de service public ? En d'autres termes, l'acte de concession peut-il être considéré comme un contrat constitutif d'un droit réel autre que la propriété ou au contraire comme une concession de service public ?

Nous avons dit que, pas plus qu'en 1810, le législateur de 1919 n'avait voulu prendre parti sur la question de la propriété des gisements avant leur concession, de manière à laisser subsister les cadres de notre régime minier.

Le principe de la domanialité, si cher aux socialistes, n'a certainement pas été admis.

On serait cependant tenté de croire le contraire. En effet, dans la séance du 5 Décembre 1918 [1], M. Ernest Lafont déposa un amendement tendant à substituer

(1) *J. O.*, p. 3273.

au texte proposé par la Commission : « Qu'à l'expira-« tion de la concession, les mines appartiendront à « l'Etat » le texte suivant : « reviendront à l'Etat » pour bien spécifier qu'on ne crée pas pour l'Etat, à ce moment seulement le droit de propriété. Le Gouvernement et la Commission acceptèrent l'amendement qui fut adopté. N'était-ce pas admettre implicitement que les mines, avant leur concession, étaient propriété de l'Etat ?

Il n'en était rien pourtant, puisque la Chambre des Députés placée dans la même séance du 5 Décembre 1918 en présence du principe même ne voulut pas l'adopter. MM. Margaine, Bedouce et Mistral avaient déposé sur l'article premier un contre projet disant notamment : « Les mines font partie intégrante du domaine public ». Ce contre projet fut repoussé. Les conséquences de ce projet n'échappèrent pas à la Chambre. Quelques instants avant le vote sur l'ensemble de la loi, un orateur, M. Maurice Maunoury, signalait qu'il y avait chose jugée sur ce point par la Chambre qui, en repoussant le contre projet Margaine, avait décidé que les mines n'étaient pas propriété domaniale.

La thèse traditionnelle « des mines à la disposition « de la Nation » est donc conservée. La loi nouvelle n'en constitue pas moins, comme l'a fait remarquer M. Desplas à la séance de la Chambre du 13 Décembre 1918[1] un acheminement vers la domanialité par le caractère temporaire imprimé aux concessions de mines.

En ne prenant pas parti, comme les projets qui l'ont précédé, la loi de 1919 aboutit à une œuvre incohérente.

L'Etat concède à un particulier une richesse mais il semble bien, comme le fait remarquer le rapporteur du Sénat, que l'on ne puisse concéder que ce dont on

---

(1) P. 3372.

est propriétaire et si l'Etat n'est pas propriétaire des mines comment peut-il en disposer ? [1]

L'acte de concession ne peut pas dans ces conditions être la vente d'un bien domanial. Cependant la participation aux bénéfices et les charges particulières imposées aux concessionnaires sont équivalentes au paiement d'un prix et elles sont instituées comme contre partie de la livraison d'une richesse. Le droit immobilier conféré au concessionnaire semble bien être comme l'usufruit, un démembrement de la propriété. Il n'est pas possible pourtant, de considérer le concessionnaire comme un acheteur, puisqu'il ne devient pas propriétaire de la mine et que le droit qu'il possède sur cette dernière est essentiellement temporaire.

La concession n'est donc pas la vente d'un bien domanial. Est-ce un contrat constitutif d'un droit réel autre que la propriété ? Nous ne le croyons pas davantage. Nous avons, en effet, étudié la nature du droit de jouissance que possède l'exploitant sur le gisement minier concédé. Nous avons vu qu'il se rapprochait de l'usufruit et de l'emphytéose ; droits réels immobiliers prévus par le Code, mais qu'il s'en différenciait par le respect de la substance de la chose,objet du droit. Le droit du concessionnaire est un droit de jouissance d'une nature spéciale.

La concession minière, dans le régime nouveau, ne doit-elle pas, alors être considérée comme une concession de service public ?

On sait que de nombreuses opinions ont été émises en ce qui concerne la nature juridique de la concession de service public. Pour les uns, la concession de service public est un contrat de droit public, pour d'autres c'est un acte unilatéral, pour d'autres enfin, c'est un acte d'une nature complexe, contractuelle par certains côtés, législative ou réglementaire par d'autres.

---

(1) P. III.

La troisième conception — la concession acte complexe — est à l'heure actuelle, dominante. Elle a été surtout soutenue par MM. Duguit et Jèze. Elle triomphe en jurisprudence. On découvre sous la fausse apparence d'un acte juridique unique trois actes distincts :

1° Un acte organisant le service public concédé, *acte purement législatif ou réglementaire;*

2° *Un acte, dit acte condition,* dont l'effet est d'investir le concessionnaire de la situation légale ou réglementaire créée par l'acte précédent, analogue à l'acte de nomination du fonctionnaire;

3° Enfin un *acte contractuel* créant au profit du concessionnaire une situation juridique individuelle [1].

Si l'on admet cette conception de la concession de service public, il semble bien qu'elle réponde aux traits essentiels de la concession minière sous le régime nouveau.

Que trouve-t-on, en effet, dans l'acte de concession envisagé par la loi du 9 Septembre 1919?

D'abord, une situation légale ou réglementaire, qui est *générale et impersonnelle;* elle s'applique à toute personne, individu ou Société, concessionnaire d'un gisement minier. Cette situation est *permanente;* les pouvoirs et les droits qu'elle confère ne s'épuisent pas par l'exercice mais subsistent tant que la concession n'a pas été supprimée. Cette situation est essentiellement *modifiable,* comme la loi et le règlement, qui ne sont bons qu'autant qu'ils répondent à l'intérêt général et tendent à la satisfaction des besoins sociaux; en effet, la concession de la mine n'a qu'une durée temporaire et peut être renouvelée en tenant compte des besoins économiques nouveaux.

Ensuite l'acte de concession investit le concession-

(1) Cf. Gauducheau. Le concessionnaire de service public et l'autorité concédante. Thèse, Rennes, 1912.

naire de la situation réglementaire et légale que nous venons de voir.

Enfin l'acte de concession détermine au profit du concessionnaire une situation juridique particulière. Ces dispositions déterminent les droits et les obligations réciproques des parties en cause c'est-à-dire de l'Etat et du concessionnnaire, à la suite d'une entente préalable. Elles sont temporaires et transitoires. Elles ont un caractère intangible, ce qui les distingue des clauses législatives ou réglementaires qui peuvent être modifiées d'une façon unilatérale, sans le concours de volonté du concessionnaire. Cette situation juridique particulière trouve son expression dans une série d'articles du Cahier des Charges de la concession : nous les avons étudiés longuement.

Mais alors, cet acte de concession de la mine, est-ce autre chose que l'acte complexe de la concession de service public? Nous ne le croyons pas.

On y trouve l'acte purement législatif ou réglementaire qui organise l'exploitation de la mine et qui en fixe son fonctionnement. On y trouve l'acte-condition c'est-à-dire l'acte juridique qui a pour effet d'investir un individu d'une situation juridique légale ou réglementaire. On y trouve enfin un acte contractuel qui détermine la situation juridique particulière du concessionnaire et qui est fait, en considération de la personne c'est-à-dire *intuitu personae*.

De plus, bien que le législateur ne l'ait jamais expressément affirmé, comme nous l'avons vu, l'exploitation minière est considérée implicitement comme un service public. Les mines ne doivent-elles pas revenir gratuitement à l'Etat, avec tous leurs accessoires, à l'expiration de la concession et l'exploitation en régie n'est-elle pas considérée comme devant être un jour l'exploitation normale? La surveillance et l'intervention de l'Administration ne sont-elles pas des plus grandes? L'Etat ne participe-t-il pas aux bénéfices?

A vrai dire, la concession minière sous le régime

nouveau ne diffère de la concession de service public que par le rachat. Les clauses de rachat, c'est-à-dire la résiliation de l'accord, moyennant indemnité, qui figurent presque toujours dans les concessions de service public, ont été écartées ici, nous l'avons vu. Le législateur s'est tenu à la simple notion de contrat, sans chercher à définir ce contrat.

Il n'en reste pas moins, qu'en droit et en fait, l'exploitation de la mine est traitée dans la loi du 9 Septembre 1919, comme un service public et l'acte de concession assimilé à une concession de service public.

Il nous reste maintenant, dans une quatrième et dernière partie, à critiquer ce régime nouveau des concessions minières et à rechercher le système juridique le meilleur c'est-à-dire celui qui satisfasse le mieux aux nécessités sociales.

QUATRIÈME PARTIE

Essai de Construction d'un Système juridique et critique du Régime nouveau

Nous avons étudié, dans les chapitres qui précèdent, la nature juridique de l'acte de concession, sous le régime de la loi du 21 Avril 1810 et nous avons marqué l'évolution qui s'est manifestée dans cette nature juridique, au cours du XIX[e] siècle, et jusqu'à nos jours. Nous avons vu également, par l'analyse de la loi du 9 Septembre 1919, quelle était la conception du législateur moderne.

Nous nous sommes toujours placés et nous continuerons à le faire, dans l'hypothèse de la concession par l'Etat de la mine à un particulier quelconque, qui peut être pris en dehors du propriétaire de la surface et de l'inventeur.

Une idée a commandé l'évolution de tout notre régime minier depuis la promulgation de la loi de 1810: *la mine est considérée à l'heure actuelle comme une richesse sociale.*

Au moment de la promulgation de notre Code minier, cette idée n'apparaissait pas d'une manière très nette. L'industrie extractive était peu importante dans notre pays. Cette idée de richesse sociale s'y trouve cependant en germe. C'est elle qui a inspiré les restrictions au droit de propriété du concessionnaire que nous avons étudiées.

Elle est apparue d'une manière plus saisissante au cours du XIX^e siècle.

Le machinisme et la création d'industries mues par la vapeur et l'électricité ont imposé la nécessité d'assurer chez nous comme dans le monde entier, un développement complet de l'industrie houillère. La houille est devenue « le pain de l'industrie ». Elle est apparue comme une véritable richesse, d'une valeur d'autant plus grande qu'elle était plus limitée. « C'est la richesse du sous-sol, bien plus que celle du sol, dit avec raison, Charles Gide [1], qui crée aujourd'hui les grandes agglomérations humaines et les cités industrielles ». La prospérité économique d'un pays est fonction du développement complet de son industrie minérale.

Des nécessités de défense nationale sont venues, en outre, renforcer cette thèse. Les guerres modernes ne sont plus des luttes d'hommes mais des luttes de matériel. La victoire est à celui qui possède les engins les plus meurtriers. L'horrible bataille de cinq années dont nous sortons a fait apparaître la nécessité de produire toujours plus de charbon et toujours plus d'acier. A côté des mines de houille, les mines de fer sont apparues, elles aussi, comme ayant une valeur inestimable.

Enfin, en présence de l'augmentation souvent énorme des dividendes distribués par certaines Sociétés minières à leurs actionnaires, l'idée s'est fait jour que l'Etat, en concédant la mine remet au concessionnaire une véritable richesse et qu'aussi la plus-value de la mine est d'origine sociale et qu'elle est due aux travaux d'intérêt général accomplis par l'Etat.

La mine est donc une richesse sociale indispensable à la collectivité. Mais il faut tenir compte de sa nature spéciale. Les substances minérales ne se reproduisent pas. Dans toutes les autres industries, comme en agri-

(1) Cours d'Economie politique. Les diverses catégories de co-partageants. Chapitre XI. La propriété des mines, p. 644.

culture « les mêmes opérations peuvent indéfiiniment donner les mêmes produits [1] ». Chaque coup de pioche donné dans le filon minier enlève, au contraire, une parcelle de la substance minérale dont la quantité est limitée. De plus, ce filon minier peut, à tout moment, devenir inexploitable. Un intérêt social évident s'attache donc à ce que tout gaspillage soit évité et à ce que l'exploitation des gisements soit conduite d'une manière rationnelle. La protection des besoins des consommateurs doit être à la base de toute législation minière, si l'on veut que cette législation soit efficace. C'est pour avoir méconnu cette vérité que notre régime minier a dû évoluer et que la pratique administrative a tenté de l'adapter aux conditions économiques nouvelles qui se faisaient jour.

De plus l'exploitation minière peut présenter des inconvénients pour les propriétaires ou les habitants du voisinage : elle est pleine de dangers pour les ouvriers qui y prennent part. Il faut surveiller l'exploitant pour s'assurer s'il ne nuit pas abusivement aux propriétés du voisinage, pour veiller à ce que des précautions soient prises par lui en ce qui concerne son personnel.

Si la mine est une richesse sociale mise à la disposition de tous par la nature, on peut concevoir, en outre, que l'Etat qui représente l'intérêt général, intervienne pour participer, dans une certaine mesure, aux bénéfices des exploitants.

Enfin il ne faut pas oublier que l'exploitant est un industriel qui a besoin d'une certaine liberté d'action et d'une certaine sécurité d'avenir. Pour qu'il exploite aussi bien que possible et ne se borne pas à extraire du gisement ce qu'il y a de plus facile à atteindre, il doit se sentir le maître complet de ce gisement.

De ce caractère de richesse sociale de la mine que

---

(1) Aguillon, *op. cit.*, p. 2.

l'étude de l'application de notre régime minier nous a fait apparaître, découlent des nécessités sociales qu'une législation minière se doit de satisfaire pour être efficace.

L'acte de concession de la mine à un particulier doit être d'une nature telle que la concession satisfasse à ces nécessités sociales c'est-à-dire réponde aux besoins économiques en vue desquels elle est créée.

Nous rechercherons donc quelles doivent être les conditions imposées par l'Etat à l'exploitant.

Il conviendra d'étudier successivement :

1° A quel titre le concessionnaire doit exploiter ;

2° Quelle doit être la durée de la concession ;

3° Si cette concession doit être gratuite ou onéreuse.

4° Le degré de liberté dont doit jouir le concessionnaire dans l'exploitation ;

5° Si le concessionnaire doit être soumis à un régime légal ou contractuel ;

6° Les modes d'expiration de la concession.

I. — A quel titre le concessionnaire doit-il exploiter ? Est-ce à titre de propriétaire ?

Le système de la concession à titre de propriété est, nous l'avons vu, celui de la loi de 1810. M. Zévaès, dans son rapport de 1909, a dressé contre lui, un énergique réquisitoire. « Le système des concessions perpétuelles, y est-il dit, en même temps qu'il démembrait la nation, et lésait les intérêts généraux, a abouti à la formation d'une part, de compagnies minières toutes puissantes, qui même en plein régime républicain, constituent une sorte de féodalité nouvelle, d'autre part, d'un prolétariat minier, condamné de père en fils au dur labeur de la sous glèbe, sans espoir aucun, sans possibilité aucune d'accéder jamais à la propriété ou à la co-propriété des richesses naturelles et sociales qu'il fait valoir ». Et l'auteur développant longuement sa thèse, cite, avec des statistiques à l'appui, les cours élevés des

actions des compagnies minières et les dividendes importants distribués par ces compagnies aux actionnaires. Il met en outre en relief la situation pénible des ouvriers mineurs dont chaque élévation de salaire est due à une grève et qui sont soumis à des maladies et à des accidents nombreux. Enfin, on a fait remarquer, non sans raison, que la plus-value de la mine est d'origine sociale, qu'elle doit, en conséquence, profiter à la collectivité et qu'il importe dans ces conditions, de donner à la propriété minière, la forme collective.

Ces critiques sont, en fait, fort exagérées. Elles contiennent cependant une certaine part de vérité. Il est certain que certaines compagnies minières constituent de véritables oligarchies financières. Il est évident qu'en raison même de la nature, du travail qu'il exécute, l'ouvrier mineur est soumis à des dangers particuliers. Au moment où le rapport Zévaès a été écrit, la situation du prolétariat minier, encore que supérieure à beaucoup d'autres était médiocre. Mais il faut remarquer que cette situation s'est améliorée et s'améliore encore tous les jours sous l'influence bienfaisante d'une législation sociale appropriée, qui protège l'ouvrier contre les risques de toute nature du travail auquel il se livre et qui précise la surveillance de l'Administration à son endroit. De plus il n'est pas impossible de songer à établir en faveur des ouvriers, une sorte de participation aux bénéfices qui peut être organisée de bien des manières, comme nous le verrons plus loin.

Augmenter les obligations du concessionnaire, préciser la surveillance de l'Administration à son endroit, peuvent constituer des remèdes aux dangers signalés et il n'est pas besoin pour cela d'adopter le système de la nationalisation. Le concessionnaire doit être propriétaire. Il faut, comme nous le verrons, que des capitaux soient en sécurité et pour cela qu'il ait un droit perpétuel sur la mine. Or qui dit perpétuité dit propriété.

Cependant des objections plus sérieuses ont été apportées au système de la concession à titre de propriété. Elles sont d'ordre juridique.

Aussi bien sous le régime français de la loi de 1810, que sous les régimes miniers étrangers, l'exploitant ne peut céder sa propriété sans une autorisation. De même une autorisation lui est nécessaire pour la diviser, pour la louer ou pour la réunir à d'autres. Ces diverses restrictions apportées au droit de propriété placent l'exploitant dans une situation tout à fait distincte de celle d'un propriétaire ordinaire. Il semble que le législateur réunisse ainsi des idées absolument contradictoires et cette remarque a été faite, nous l'avons vu, aussi bien au cours de l'élaboration de notre Code minier, qu'au cours de la discussion des lois qui l'ont modifié. La difficulté apparut encore plus nette lors des débats de la loi de 1838, qui instituait la déchéance de la concession. Pour faire cadrer cette faculté reconnue au Gouvernement de priver le concessionnaire de son droit d'exploiter, on eut recours à la notion de contrat pour définir l'acte créateur de ce droit et certains voulurent voir dans le concessionnaire, un propriétaire sous condition, bien que l'article 7 de la loi de 1810 vînt proclamer : « L'acte de concession « donne la propriété perpétuelle de la mine ».

Le projet annexe de Novembre 1908 venait encore accentuer ces contradictions. Il prévoyait, en effet, le rachat des concessions de mines ce qui supposait que l'exploitant se trouvait vis-à-vis de l'Etat dans la situation d'un véritable concessionnaire de travaux publics. La notion de rachat est, en effet, incompatible avec la notion de propriété. Un propriétaire ne peut être racheté, mais seulement exproprié.

Le concessionnaire ne doit pas être, croyons-nous, traité comme un propriétaire ordinaire. Il détient, en effet, une richesse utile à tous dont la quantité est relativement limitée. Il doit en tirer parti au mieux des intérêts de la collectivité. Il ne doit pas être considéré

comme titulaire d'un droit mais comme investi d'une fonction sociale. Il est propriétaire mais la propriété qui lui est remise est créée dans un certain but et limitée par ce but.

Il doit donc être astreint à exploiter son bien. S'il ne l'exploite pas ou s'il l'exploite mal, il doit être déchu. Cette déchéance n'est pas autre chose qu'une expropriation dans un but d'utilité sociale. De même il ne doit pas, sans autorisation, pouvoir se démettre de la fonction qui lui a été confiée, en cédant, ou louant, en réunissant sa concession à d'autres.

Nous croyons que pour répondre aux nécessités sociales, la propriété minière doit être construite comme *une propriété dominée par son affectation à l'utilité sociale*. De la *res nullius*, l'Etat fait un bien soumis à une affectation sociale. Il intervient, comme représentant suprême des intérêts du pays. A côté du droit individuel il faut faire une place au droit social [1].

II. — Quelle doit être maintenant la durée de la concession ?

La mine est un bien périssable destiné à s'épuiser au bout d'un certain temps d'exploitation. Celle-ci doit-elle être limitée dans le temps ou, au contraire, subsister jusqu'à l'épuisement du gisement ? Les concessions, en d'autres termes, doivent-elles être temporaires, ou, au contraire, perpétuelles ?

Il faut, encore ici, faire appel à la notion d'intérêt général, qui, seule, doit guider le législateur dans le choix du mode d'exploitation. La limitation de la durée de la concession aboutit nécessairement à une mauvaise exploitation et à compromettre par là même la richesse que cette concession représente. L'exposé des motifs du projet gouvernemental de 1908 exprimait, avec force, cette idée. « La temporanéité, disait-il, est « inconciliable avec la bonne exploitation du gîte, qui

(1) Cf. Duguit. Le Droit individuel et le Droit social, p. 148.

« est l'objet, en vue duquel la concession a été octroyée « dans l'intérêt général. La mine, on l'a dit souvent, « est un perpétuel recommencement ; sans cesse il faut « effectuer de nouvelles recherches, aménager de nou- « veaux quartiers pour assurer la continuité de l'ex- « ploitation. Le souci de la dépossession dans un délai « fixé conduirait fatalement au gaspillage des res- « sources de la mine. Le concessionnaire, voyant « approcher le terme de la concession se garderait « d'exécuter tout travail dont il pourrait ne pas recou- « vrer ou amortir les dépenses. Loin d'exploiter en « bon père de famille, comme il doit le faire, avec les « vues d'avenir qui assurent la continuité et pour les « mines l'accroissement de la production, il se borne- « rait, en dépit du contrôle le plus vigilant, à prendre « les parties les plus riches du gîte de manière à tirer « de sa concession, dans le temps qui lui serait mesuré, « le parti le plus avantageux ; la mine serait ainsi « vouée à la destruction systématique et à l'expiration « de la concession, les ressources qu'elle pourrait « encore renfermer, seraient définitivement perdues, « si elles n'étaient pas suffisantes pour la remise en « état qu'exigerait la reprise de l'exploitation [1]. »

Pour remplir utilement sa mission, l'exploitant doit être maître du gisement jusqu'à son épuisement. En lui conférant la propriété perpétuelle de la mine, on lui permet d'obtenir une rémunération légitime des capitaux considérables qu'il engage dans l'entreprise, car cette rémunération est toujours tardive. On ouvre, en outre, devant lui, le champ infini de l'avenir, dans lequel il pourra, sous un contrôle prudent, mettre en œuvre ses idées et ses vues.

III. — Mais l'Etat doit-il faire abandon gratuitement au concessionnaire de cette richesse sociale, que

(1) P. 5 et 6.

constitue le gisement minier? C'est ici que se pose la question délicate de la gratuité de la concession.

En faveur du principe de la gratuité des mines on a fait valoir des arguments d'ordre historique, d'ordre juridique et d'ordre social. Les droits de l'État sur les mines, a-t-on dit, ne se justifient que par une longue tradition. Lorsque le pouvoir exécutif brise la résistance du superficiaire négligent ou malveillant, il rend plus encore service à la nation qu'à l'exploitant futur de la mine. L'erreur des Socialistes est de croire que le contenu du sous-sol est toujours une richesse connue. Dans la réalité des choses, à part des exceptions fort rares, le résultat d'une exploitation minière constitue un aléa formidable. Au XVIII[e] et au XIX[e] siècle les capitalistes qui plaçaient leurs économies dans des Sociétés minières étaient de véritables audacieux. Il en est de même à peu près à l'époque actuelle, bien que la constitution géologique du sous-sol soit établie.

Il a été soutenu que le taux de pourcentage des réussites dans l'industrie minérale était de 1 à 10. En 1911, on estimait que pour mettre à fruit un charbonnage, dans une formation régulière et par une profondeur moyenne, il fallait une dépense de premier établissement évaluée entre 35 et 40 francs la tonne. Pour une production de 500.000 tonnes, il fallait un décaissement de 15 à 20 millions de francs : cinq ans avant de sortir une tonne; dix ans avant de distribuer un dividende!

Les profits sont d'ailleurs loin d'être colossaux. On a évalué que la moyenne des dividendes des charbonnages français, dans l'année la plus prospère, n'a pas dépassé 2 fr. 50 à la tonne, soit 6 à 8 o/o du capital de premier établissement moyen indiqué plus haut. Il n'en est pas qui aient distribué plus de 6 fr. 47 à la tonne (produit compris des industries annexes, fours à coke, presses à agglomérés, etc.), ce qui représente 16 o/o du capital évalué comme ci-dessus. De nombreuses exploitations minières ont disparu après avoir

ruiné leurs actionnaires. L'exploitation d'Anzin dont les résultats sont des plus encourageants, a eu des débuts très pénibles. Dans le bassin du Pas-de-Calais le plus riche de France, la majeure partie des Sociétés qui se sont fondées pour en exploiter la houille, ont sombré.

Même dans l'état actuel de la science géologique, il n'est pas toujours facile de prévoir d'une manière certaine la richesse d'une mine. Sans doute, des sondages ou des travaux de recherches, peuvent donner des présomptions plus ou moins grandes sur la constitution d'un gisement minier. Mais les conséquences peuvent dérouter toutes les prévisions. C'est ainsi que la Compagnie de Lens, après 40 ans de travaux sur sa concession avait cru pouvoir placer au centre de son domaine un siège composé de deux grandes fosses. Mais au lieu de trouver un gisement houiller régulier, elle tomba sur une zone recoupée de failles donnant des eaux chaudes qui l'obligèrent à abandonner toute l'installation.

Dans le gisement minier de Briey, un puits rencontrait de telles masses d'eaux, qu'il fallut recourir aux coûteuses installations de la congélation pour arriver à du minerai assez médiocre, à peine exploitable. A quelques centaines de mètres de là, un autre puits traversait, sans rencontrer d'eau, toutes les couches superficielles et tombait sur une partie de minerai à la fois exceptionnellement riche et d'une composition qui permet la fusion aux hauts fourneaux sans aucun mélange [1].

Ce plaidoyer en faveur de la gratuité des mines ne laisse pas d'être impressionnant. Il est certain qu'au moment de la concession l'Etat ne peut se baser entièrement sur les travaux de prospection ou de sondages

(1) Rapport Ajam, p. 957-959.

auxquels il a été procédé pour apprécier la valeur du gisement minier qu'il remet entre les mains de l'exploitant. L'industrie minérale comporte une série importante d'aléas.

Mais il faut remarquer, d'une part, que ces aléas varient suivant la nature du gisement. S'ils sont importants lorsqu'il s'agit d'une mine de houille, ils diminuent d'une manière très sensible lorsque l'on se trouve en présence d'une mine de fer située dans un bassin dont la richesse est déjà reconnue. La mine constitue au moment de sa concession, une valeur certaine. Ce fut après la découverte du bassin minier de Meurte-et-Moselle et des procédés d'exploitation nouveaux de ce minerai de fer que l'idée de la concession onéreuse commença à apparaître.

D'autre part si l'exploitation minière comporte à ses débuts des difficultés et des aléas il faut reconnaître qu'au bout d'un certain temps les résultats peuvent être des plus satisfaisants. Nous ne citerons que quelques exemples pris parmi les mines de houille, c'est-à-dire les moins favorables. Le capital de la concession d'Anzin fut divisé en 24 sols ou 288 deniers. Chacun de ces deniers fut, à son tour, divisé en centièmes, ce qui fit un total de 28.800 parts. Le denier valait 1.000 francs. En 1894 il atteignait 443.200; en 1908, 760.000.

Les mines d'Aniche offrent l'exemple d'une prospérité analogue à celle d'Anzin. L'action de Béthune émise à 1.000 francs en 1851, et qui cotait 5.700 francs en 1878, était inscrite à 34.500 francs en 1906. La statistique annuelle de l'industrie minérale publiée par les soins du ministre des Travaux Publics fournit une donnée officielle et plus générale avec le chiffre de revenu net imposable que doit établir l'Administration des mines en vue de la redevance fiscale régie par la loi de 1810. En 1852, il était de 11 millions. Il est passé successivement à 22 millions en 1858, à 47 en

1873. Depuis il a oscillé entre 25 et 45 millions sauf dans les années particulièrement prospères comme en 1891 où il a atteint 65 millions et en 1900, 105 millions.

Ces chiffres sont éloquents, ils attestent que notre industrie minérale représente une valeur incontestable et constitue une des richesses principales de notre pays. De plus, il est incontestable que la plus-value de la mine est d'origine sociale et due aux grands travaux d'intérêt général accomplis par l'Etat. Il est donc juste que l'Etat participe à l'augmentation de ces revenus.

Aussi dans un système juridique qui bâtit la propriété minière comme une propriété dominée par son affectation à l'utilité sociale, est-il juste d'admettre que l'Etat se réserve de participer aux bénéfices de l'exploitation. L'Etat, représentant de la collectivité, au nom de laquelle la concession est accordée doit pouvoir bénéficier des profits réalisés par l'exploitant sur cette richesse sociale qu'il lui a confiée. Si, au moment de la concession il remet à l'attributaire de la mine une véritable richesse, il est juste qu'il ne s'en désaisisse que moyennant certains avantages dont bénéficiera la collectivité. Plus la richesse accordée sera grande, plus les avantages qui lui seront consentis seront élevés.

L'Etat recouvrera ces avantages sous la forme d'impôts ou de redevances : redevances qui devront varier suivant la nature du gisement concédé dont la richesse aura été décélée par les travaux de prospection et de sondages, redevances qui varieront aussi avec les bénéfices nets réalisés par l'exploitant et qui suivront une courbe proportionnelle à celle de ces bénéfices de telle manière que la collectivité reçoive une part dont la quotité soit à la fonction de la bonne marche de l'exploitation.

On conçoit dans un tel système, deux sortes de redevances au profit de l'Etat, une redevance fixe, une redevance proportionnelle.

La redevance fixe doit être uniforme par chaque hectare de surface. Dans le projet de 1908, cette redevance variait suivant l'étendue de cette surface. Une semblable augmentation n'est pas rationnelle, car la richesse d'une mine ne dépend pas nécessairement de l'étendue du sol sous lequel elle se trouve.

Pour déterminer le point de départ de la redevance proportionnelle, il faudra rechercher pour chaque exploitation, le bénéfice net et tenir compte de toutes les charges administratives, commerciales, fiscales et d'utilité générale que supporte l'entreprise. L'impôt proportionnel viendra frapper ce bénéfice net ou superbénéfice et variera avec lui. La loi doit déterminer le taux de cette redevance proportionnelle. Il convient cependant d'éviter une majoration excessive de ces taxes ou de ces redevances qui entraverait la liberté d'action de l'exploitant et lui enlèverait le stimulant du bénéfice à réaliser.

Enfin nous croyons que ces redevances ne doivent pas être contractuelles mais légales, fixées par la loi et non par un contrat pour assurer à l'exploitant la sécurité d'avenir à laquelle il a droit.

Cette participation de l'Etat aux bénéfices sous la forme d'impôts doit-elle être complétée par la participation du personnel ouvrier à ces mêmes bénéfices ?

Le principe est des plus justes. Michel Chevalier écrivait dès 1848 : « Cette participation est destinée à « changer le caractère de l'industrie en changeant celui « de la masse des travailleurs. Elle donnera à ceux-ci « une dignité, un amour de l'ordre auxquels ils ne « parviendront pas autrement. Les luttes sourdes qui « existaient entre les maîtres et les ouvriers et qui « occasionnaient tant de désordres, tant de petits « dégâts, tant de déperditions de forces vives, dispa- « raîtraient alors comme par enchantement et ce sont

---

(1) P. 45.

« surtout ces motifs, de l'ordre moral, politique et « social qui, quant à présent, me la font ardemment « désirer. »

Ce principe est déjà mis en application dans nombre d'industries de toute nature (compagnies de chemins de fer, fonderies, imprimeries, grands magasins, charges d'agents de Change près la Bourse de Paris, etc.). Il semble être un des éléments d'avenir de l'union si ardemment désirée entre le capital et le travail.

Il peut ici trouver sa place. Il n'est pas en contradiction avec l'intérêt public. Bien plus, il défend et protège la Justice et l'équité. Il peut être un des éléments de la bonne marche de l'exploitation minière, en empêchant par une application sage et prudente les grèves si nuisibles à l'intérêt des consommateurs. Mr Jénouvrier, dans son rapport au Sénat, indique que la difficulté de l'application de ce principe, résulte de ce qu'elle ne peut être que la conséquence d'un consentement libre de la part de l'employeur et de l'employé sans que l'Etat puise dans sa fonction le droit d'intervenir. Il admet en considérant l'Etat comme un contractant.

Nous croyons qu'il n'est pas absolument nécessaire de faire appel à cette notion de contrat pour admettre le principe de la participation du personnel ouvrier aux bénéfices de l'exploitation et que l'Etat peut, au contraire, comprendre dans les conditions d'affectation de la propriété qu'il concède cette participation. La part du personnel peut être comprise dans la part de l'Etat, pour faciliter les opérations de comptabilité.

IV. — L'acte de concession et le Cahier des Charges qui y est toujours annexé déterminent la situation juridique de l'exploitant. Ils confèrent au concessionnaire un certain nombre de droits qui peuvent être plus ou moins étendus.

La liberté d'action de ce concessionnaire peut être plus ou moins large. Le droit d'intervention de l'Etat n'est pas contestable. Un intérêt social évident, nous

l'avons vu, s'attache à l'exploitation normale, rationnelle et continue des gisements dans l'intérêt des consommateurs. L'exploitation des mines présente par ailleurs des inconvénients et des dangers. Le concessionnaire doit être surveillé.

Mais cette surveillance ne doit pas dégénérer en une collaboration presque constante du concédant et du concessionnaire. L'entreprise minière doit avoir, comme toute entreprise commerciale, une certaine liberté d'action. Il faut que l'exploitant sente une sécurité complète.

Ce n'est que si cette sécurité est assurée que les capitaux afflueront et des capitaux nombreux sont nécessaires pour couvrir les frais de premier établissement et pour assurer la prospérité de l'entreprise.

De même si l'on admet la participation de l'État aux bénéfices, un contrôle financier est indispensable. Mais ce contrôle doit être contenu dans de justes limites, si l'on ne veut pas que l'exploitant perde l'esprit d'initiative nécessaire pour soutenir la concurrence des entreprises similaires.

Ainsi donner à l'exploitant une liberté d'action qui ne trouve ses limites que dans un contrôle inspiré uniquement par la sauvegarde des intérêts généraux nous semble une solution qui, tout en respectant les droits du concessionnaire, satisfait, en même temps, à ceux de la collectivité.

V. — Le concessionnaire doit-il être soumis à un régime légal ou contractuel ?

Nous croyons qu'il doit être soumis à la fois à un régime légal et contractuel.

Nous avons vu que la législation minière doit être construite, avant tout, en fonction des besoins économiques auxquels elle doit répondre. Elle doit tenir compte de l'évolution qui se manifeste dans les nécessités sociales, en vue desquelles elle est créée. L'acte de concession doit avoir, en conséquence, une forme

suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux conditions particulières de temps et de lieu.

L'État constitue, au profit du concessionnaire, une propriété, mais une propriété dominée par son affectation sociale. Aussi doit-on concevoir que cette propriété comprenne des limitations et des charges spéciales commandées par l'intérêt des consommateurs. Ces limitations et ces charges doivent être d'ailleurs, en toute logique, spéciales à chaque gisement. L'utilité et l'importance sociales du gisement ne sont pas, en effet, toujours identiques [1].

De plus, pour assurer la protection des ouvriers contre les dangers de l'exploitation, pour prémunir les habitants du voisinage et les propriétaires de la surface contre les inconvénients de cette même exploitation, il importe de tenir compte du progrès scientifique qui peut être réalisé, en même temps — ici également — que des circonstances spéciales à chaque exploitation.

Tout acte de concession doit prévoir une situation particulière à chaque exploitant. Cette situation ne peut être réglée que par une entente préalable et par voie contractuelle.

Mais au-dessus des règles particulières à chaque concession, il est des règles générales. Ce sont celles qui organisent la propriété du concessionnaire, ce sont celles qui touchent aux bases mêmes du régime minier. Ces règles générales ne peuvent être fixées que par la loi, qui est générale et impersonnelle et qui est édictée, non pas spécialement en vue d'une personne, mais bien pour satisfaire à un besoin donné et en ne tenant compte que de l'intérêt général.

Ici, plus que dans toute autre matière, la situation juridique du concessionnaire ne peut être réglée uniquement par voie contractuelle. Il faut, en effet, avant

---

(1) Voir Louis Rolland, *op. cit.*, p. 754.

tout, que l'exploitant se sente en sécurité, et pour cela qu'il connaisse, avant même de traiter avec l'Etat, les règles générales auxquelles il sera soumis. C'est ainsi que la question spéciale de la participation aux bénéfices doit être réglée par la loi, et uniquement par la loi. Elle doit être organisée sous la forme d'impôts, de manière à ce que l'Etat ne puisse imposer des conditions trop onéreuses au candidat à la concession et n'y cherche surtout, au lieu de l'intérêt général, qu'un intérêt purement fiscal.

Situation légale, situation contractuelle : tels doivent être les deux aspects de l'acte de concession.

VI. — La concession doit prendre fin de trois manières différentes : 1° *Par l'épuisement du gisement;* 2° *Par la renonciation du concessionnaire;* 3° *Par la déchéance.*

1° *L'épuisement du gisement* qui doit être le mode d'expiration normal de la concession, puisque les concessions, dans notre système, doivent être perpétuelles;

2° *La renonciation par le concessionnaire.* — La loi doit prévoir le cas où l'exploitant, par suite d'un défaut de compétence technique ou de l'absence de capitaux, ne pourrait pas mener à bonne fin la mission qui lui a été confiée. L'intérêt général exige alors qu'il remette entre les mains du Gouvernement le droit de propriété qu'il ne peut exercer conformément à l'affectation qui lui a été donnée. L'Administration doit alors choisir un autre concessionnaire pour remplacer l'exploitant défaillant;

3° *La déchéance.* — Si le concessionnaire n'exploite pas utilement et ne veut pas amiablement se démettre, le Gouvernement, gardien des intérêts de la collectivité doit pouvoir reprendre la richesse que constitue le gisement minier. Mais le législateur devra se garder de multiplier les cas de déchéance. Il faut, en effet, laisser à l'exploitant, le maximum de sécurité compatible avec la bonne marche de l'entreprise minière.

Ces cas de déchéance devront être précisés et énumérés d'une manière limitative dans la loi. La déchéance ne doit pas être, en effet, une épée de Damoclès suspendue, à tout instant sur la tête du concessionnaire. Il faut que ce dernier soit maître du gisement pour que les capitaux affluent.

A côté de ces trois modes d'expiration de la concession, ne peut-on pas en placer un quatrième : le rachat? L'Etat peut-il racheter toute concession de mine, libre de toutes charges provenant du fait du concessionnaire?

Nous ne le croyons pas, car admettre le rachat des concessions minières serait quelque chose de dangereux. Nous avons eu déjà l'occasion, à plusieurs reprises, d'insister sur la sécurité qui est nécessaire à l'exploitant, pour opérer des recherches, organiser des exploitations, expérimenter des méthodes meilleures. Cette sécurité disparaîtrait si l'Etat pouvait racheter, pour les motifs qui lui plairaient, la mine, soit pour l'exploiter, soit pour l'affermer, soit pour la revendre. Dans un système qui considère la propriété minière comme une propriété d'affectation, il ne peut être parlé de rachat. Tout au plus, pourrait-on envisager un retrait de la concession moyennant indemnité, si l'intérêt général l'exigeait : il n'y aurait alors, dans ce cas, qu'une expropriation pour cause d'utilité sociale.

Ainsi construire la propriété minière comme une propriété dominée par son affectation à l'utilité sociale, faire du concessionnaire un exploitant à toujours jusqu'à l'épuisement du gîte, obligé d'exploiter et d'exploiter, conformément à l'intérêt général, sous un contrôle sérieux mais prudent, qui lui laisse la liberté d'action et la sécurité dont il a besoin, appelé à faire participer l'Etat à des bénéfices — peut-être même son personnel ouvrier — tel nous semble être le but à atteindre par l'acte de concession, dans une législation qui veut tenir compte à la fois des principes et des faits.

L'Etat puise dans sa qualité de représentant de la collectivité le droit de se saisir de la mine découverte et le droit d'en donner la concession à celui qui lui paraît le plus apte à l'exploiter au mieux des intérêts généraux. Par cet acte de concession, il constitue au profit du concessionnaire un droit de propriété défini et limité par son caractère d'affectation à l'utilité sociale.

L'acte de concession doit, dans ces conditions, être envisagé comme un acte complexe, à la fois *unilatéral* et *contractuel*.

Unilatéral lorsqu'il organise les règles générales de la concession qu'il puise dans la loi qui fixe le statut général de tous les concessionnaires de mines — lorsqu'il précise le droit de propriété dont il investit le concessionnaire avec son caractère spécial d'affectation, en même temps que les charges générales auxquelles ce dernier se trouve soumis.

Contractuel lorsqu'il précise la situation juridique particulière du concessionnaire c'est-à-dire les limitations et les charges spéciales à chaque concession, lorsqu'il règle les modalités de cette propriété spéciale, dont le régime est à la fois légal et contractuel.

L'acte de concession de la mine se rapproche ainsi par son double caractère, d'acte unilatéral et d'acte contractuel, de la concession de service public mais il n'organise pas l'exploitation minière en un service public, il ne confère pas un droit de jouissance temporaire mais un droit de propriété.

Ayant ainsi dégagé d'une étude critique des faits, la véritable nature juridique de l'acte de concession de la mine, il nous sera facile de critiquer maintenant le régime nouveau institué par la loi du 9 Septembre 1919 et qui présente une si grande importance pour l'avenir de notre régime minier.

Une révision de la loi de 1810 s'imposait, à coup sûr, en présence des besoins nouveaux. Nous croyons cependant que cette révision aurait dû être faite dans un tout autre sens.

On ne peut qu'approuver certaines modifications, comme la transformation du caractère juridique de l'exploitation des mines, la création du Comité consultatif, l'admission des départements, des communes et des syndicats professionnels au nombre des demandeurs en concession, la disposition nouvelle qui permet au concessionnaire de renoncer à sa concession lorsqu'il n'est plus en mesure de l'exploiter utilement.

Le législateur a eu surtout raison d'instituer le système de la mine onéreuse qui permet à la collectivité de participer aux avantages concédés au concessionnaire et de ne pas se désaisir, sans une contrepartie, de la richesse sociale que constitue le gisement minier. La participation de l'Etat aux bénéfices, qui est une des caractéristiques de la législation nouvelle est juste et établie d'une manière équitable. Il est tenu compte de toutes les charges supportées par l'entreprise. Peut-être pourrait-on critiquer seulement les difficultés d'application des règles instituées pour la détermination du super-bénéfice, qui aboutiront dans la pratique, à une surveillance trop étroite de la situation financière de l'exploitant et à des tracasseries administratives. Le Cahier des Charges type dont nous avons parlé porte la trace, à cet égard, d'un formalisme étroit. Quoiqu'il en soit, le barême progressif tenant compte de la valeur des super-bénéfices par rapport au capital non remboursé, doit être approuvé. Il correspond à l'idée que nous avons admise que l'Etat doit avoir dans les bénéfices une part proportionnelle aux avantages concédés et obtenus. Sans doute la loi aurait pu ne pas fixer un taux de participation uniforme pour toutes les concessions puisque les divers gisements miniers peuvent être et sont, en réalité, de richesse très variable. Il eut été équitable de faire

dépendre, dans ces conditions, le prélèvement de l'Etat de la valeur du gisement concédé et de fixer, dès lors, dans chaque espèce, le montant de ce prélèvement. Mais il faut reconnaître que ce prélèvement est atténué, dans une large part, par les règles admises pour déterminer le point de départ de la participation. La participation de l'Etat ne porte plus, en effet, que sur le super-bénéfice, après attribution, dans tous les cas, d'un intérêt cumulatif du capital investi. La notion de la richesse respective des gisements s'efface, puisque le prélèvement de l'Etat doit s'exercer d'une manière uniforme sur tout super-bénéfice aussitôt qu'un super-bénéfice apparaît. De même la participation du personnel ouvrier aux bénéfices est juste et équitable.

Sur trois autres points, au contraire, la loi de 1919 mérite d'être sévèrement critiquée : la précarité, l'exploitation par l'Etat et l'insécurité de l'exploitant.

La précarité des concessions minières est le vice capital du régime nouveau. L'exploitant n'est plus propriétaire du gisement jusqu'à l'épuisement de ce dernier. Il ne possède sur la mine concédée qu'un droit temporaire intermédiaire entre l'usufruit et l'emphythéote. La durée de la concession peut être fixée à 50 ans seulement pour des gisements autres que des gisements houillers et de lignite.

Or, nous avons vu, — et il convient de le répéter, — que le principe de la perpétuité des concessions est un élément indispensable du succès des exploitations minières. Celles-ci comportent, en effet, une somme formidable d'aléas et il est aussi injuste pour l'exploitant que contraire à l'intérêt général de limiter la durée de la concession.

Injuste pour l'exploitant qui, obligé de faire appel à de nombreux capitaux pour mettre en marche son entreprise, ne pourra les amortir en temps suffisant pour recueillir la rémunération légitime due à son effort et à son travail.

Contraire à l'intérêt général, car la richesse minière

sera gaspillée. L'exploitant manquera fatalement à sa mission lorsqu'il n'aura devant lui qu'un laps de temps fort court. Il cherchera avant tout — ce qui est humain — à réaliser des bénéfices immédiats au détriment de la mine. Il n'exploitera pas en bon père de famille, car il ne sera pas sûr du lendemain.

A vrai dire, cette limitation de la durée de la concession n'était pas imposée par l'évolution historique. Nous avons soigneusement analysé les phases de cette évolution. Les critiques adressées à la loi de 1810 — exception faite des esprits socialistes, partisans de la nationalisation, — ont porté surtout sur la gratuité de la concession. Il y avait là, il faut bien l'avouer, quelque chose de choquant, qui imposait une réforme et toutes les tentatives de réforme législatives ou administratives ont eu pour but d'instituer la concession onéreuse.

Nous croyons que le législateur de 1919 s'est fourvoyé en proclamant ce principe de précarité. Le motif qu'il a invoqué à l'appui de ce principe est surtout le suivant : Il faut que les concessions de mines fassent périodiquement retour à l'Etat, afin que celui-ci puisse adapter, le cas échéant, les conditions de leur exploitation aux circonstances économiques nouvelles qui viendraient à se révéler. Idée excellente en elle-même mais qui, pour être mise en œuvre, ne nécessite pas la limitation de la durée de l'exploitation. Il est certain que la mine, pour être exploitée rationnellement, doit être aménagée en tenant compte du progrès économique. Mais l'exploitant ne trouve-t-il pas dans son intérêt et dans la concurrence des autres entreprises un motif suffisant pour tenir compte de ce progrès ? D'autre part la surveillance de l'Etat ne peut-elle pas s'exercer sous la forme de conseils donnés à cet égard à l'exploitant sans qu'on oblige ce dernier à remettre à l'Etat au bout de 50 à 99 ans la richesse concédée ?

Le législateur semble d'ailleurs s'être rendu compte des inconvénients du régime adopté et il a cherché à

en atténuer les effets. De là les précautions que nous avons examinées pour prévenir le concessionnaire du renouvellement ou du non renouvellement de sa concession ; de là aussi les mesures prescrites pour empêcher le concessionnaire dans les 25 années précédant la fin de la concession, d'exploiter contrairement aux intérêts de la mine.

Un second défaut du régime nouveau est de prévoir l'exploitation directe par l'Etat. A la rigueur, nous aurions compris qu'on en fit l'essai, bien que nous repoussions, pour les motifs que nous avons indiqués, toute entreprise d'Etat.

Mais il faut bien se rendre compte que la loi de 1919 pose comme règle normale l'exploitation en régie ou du moins, prévoit à un moment donné, cette exploitation. A l'expiration de la concession, la mine revient à l'Etat. Elle peut être, sans doute, concédée à nouveau, mais toutes les mesures sont prises pour garantir l'intérêt de l'Etat exploitant. M. Desplas, au moment du vote de la loi à la Chambre des Députés, se plaisait à reconnaître qu'en instituant la précarité, on faisait un grand pas vers la domanialité, « véritable forme, forme pratique de la nationalisation » et M. Albert Thomas, au nom du parti socialiste, déclarait qu'il voterait le projet de loi, qui, bien qu'insuffisant, consacrait certaines grandes lignes de la politique de ce parti. « La loi donne à la Chambre possibilité d'inter-
« vention et si nous n'avons pas aujourd'hui tout le
« succès et tous les avantages que nous pourrions sou-
« haiter, à notre point de vue doctrinal et social, du
« moins il y aura possibilité d'action. A cette bataille,
« croyez que nous ne manquerons pas [1] ».

La loi de 1919 est une des trop nombreuses manifestations de la politique étatiste que les hostilités ont vu naître et se développer et qui est maintenant condamnée.

---

(1) L. 3373. Chambre. *J. O.*, 14 Décembre 1918, 5e discussion.

La troisième et dernière critique que nous puissions faire à la loi nouvelle, — peut-être aussi importante que la première, — est d'aboutir à un surveillance étroite de l'Administration, aggravée d'une insécurité complète.

Au point de vue technique, l'Administration peut, à tout moment, imposer les travaux qu'elle juge nécessaires. Spécialement dans les dernières années de la concession, elle doit veiller avec un soin particulier à ce que les travaux jugés nécessaires à la future exploitation, soient exécutés et conduits à leur terme. A l'expiration de cette concession elle déterminera quelles doivent être les matières extraites, les approvisionnements, les bâtiments, les ouvrages qui doivent lui faire retour gratuitement ou ceux, au contraire, qui devront être acquittés par l'Etat ou le concessionnaire nouveau. Enfin la liberté d'action de l'exploitant peut être encore enrayée par des dispositions spéciales du Cahier des Charges qui peuvent imposer l'établissement et le fonctionnement de commissions mixtes, de consortiums, de subventions, de salaires minima. Il semble que le législateur ait voulu étouffer tout esprit d'initiative.

Au point de vue financier il en est de même; un contrôle étroit, une surveillance constante, des vérifications inopinées, en somme une véritable entreprise d'Etat.

L'insécurité de l'exploitant est également très grande, en raison des cas multiples de déchéance prévus par la loi nouvelle. A tout moment le concessionnaire pourra être déchu de son exploitation pour un simple travail ordonné par l'Administration et non exécuté, pour toute obligation spéciale imposée par le Cahier des Charges et non réalisée. Cette déchéance est, de plus, purement administrative, prononcée par arrêté du ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (art. 14 du Cahier des Charges type).

Nul doute que sous un semblable régime, les capitaux indispensables n'affluent pas. Plus que toute autre exploitation, l'industrie minière a besoin de liberté et de sécurité. Ces dispositions nouvelles ne visent pas les mines antérieurement concédées. Cela est heureux. L'avenir minier de notre pays dépend cependant, en grande partie, de la bonne exploitation des gisements nouvellement découverts. Ceux-ci sont nombreux et chaque jour amène une découverte. Aussi nous croyons que la loi nouvelle peut avoir une influence mauvaise et préjudiciable à la prospérité économique du pays. Avec M. Berthélémy, nous disons : « Nos Assemblées démocratiques sont hypnotisées par les résultats admirables de quelques mines « dont les succès ont dépassé toute espérance. Elles « agissent comme ferait un banquier en supposant, « dans le prospectus d'émission d'un nouveau type « d'obligations à lots, que tout souscripteur gagnera « la forte prime[1] ».

Réforme hâtive et insuffisamment mûrie, qu'il conviendra de réviser dans un bref délai, en s'appuyant, selon nous, sur la notion de propriété d'affectation pour donner à l'acte de concession la nature juridique que nous avons préconisée.

Dans la refonte totale de la législation minière qui est à l'ordre du jour et dont la loi du 9 Septembre 1919 n'est qu'une étape, le législateur devra avoir le souci constant d'aboutir à une législation cohérente, adaptée aux besoins économiques auxquels elle doit répondre et conciliant à la fois les droits de la collectivité et ceux de l'exploitant.

Problème complexe, d'une importance capitale, pour tous ceux qui veulent assurer au pays, au lendemain d'une victoire militaire, si chèrement achetée, la victoire indispensable sur le terrain économique.

A. LEDOUX.

(1) *Op. cit.*, p. 737.

Vu :

Le Président de la Thèse,

R. BONNARD.

Rennes, le 4 Janvier 1922.

Vu par le Doyen :

Rennes, le 5 Janvier 1922.

CH. TURGEON.

Vu pour permis d'imprimer :

Rennes, le 9 Janvier 1922.

L. GERARD-VARET.

Table des Matières

Pages

INTRODUCTION 13

PREMIÈRE PARTIE. — La nature juridique de l'acte de concession d'après la loi du 21 Avril 1810..... 31

DEUXIÈME PARTIE. — L'évolution dans la nature juridique de l'acte de concession..... 43

CHAPITRE I. — Résultant des lois postérieures.. 45

CHAPITRE II. — Résultant de la pratique administrative 49

TROISIÈME PARTIE. — La nature juridique de la concession minière dans la loi du 9 Septembre 1919.... 85

CHAPITRE I. — Analyse de la loi du 9 Septembre 1919 87

SECTION I. — Caractère général de la loi. Sa sphère d'application. Le Comité Consultatif des mines..... 87

SECTION II. — La concession..... 98

SECTION III. — L'exploitation 108

SECTION IV. — Le cahier des charges et les clauses particulières..... 124

CHAPITRE II. — La nature juridique de la concession dans le régime nouveau..... 127

QUATRIÈME PARTIE. — Essai de construction d'un système juridique et critique du régime nouveau..... 143